



La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord

Mariona Tomàs

Col·lecció **Estudis**

La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord

La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord

Mariona Tomàs

Col·lecció_ **Estudis**

Sèrie_ Govern Local, 13



Diputació
Barcelona

El Centre per a la Innovació Local de la Direcció d'Estudis i Prospectiva de l'Àrea de Presidència de la Diputació de Barcelona dirigeix aquesta publicació.

Centre per a la Innovació Local

Tel. 934 020 709

cil@diba.cat

Els continguts que apareixen en aquesta publicació expressen l'opinió de la seva autora, que no ha de ser necessàriament compartida pel Centre per a la Innovació Local.

© de l'edició: Diputació de Barcelona

Novembre de 2009

Producció: Direcció de Comunicació
de la Diputació de Barcelona

Composició: Fotoletra, SA

Impressió: Imprenta RGM, S.A.

ISBN: 978-84-9803-348-9

Dipòsit legal: Bi-2826-2009

Sumari

Presentació	9
Introducció	11
La problemàtica metropolitana	13
L'expansió urbana	13
La governabilitat metropolitana: teories i models	15
Anàlisi comparativa dels models de governabilitat metropolitana europeus i nord-americans	31
Els problemes de definició	31
Les polítiques relatives a l'àmbit metropolità	34
El predomini de models mitjanament institucionalitzats	37
La fragmentació com a element transversal	41
Competències	47
Finançament	49
Representació directa i indirecta	51
Anàlisi dels models de governabilitat metropolitana europeus i nord-americans per països	55
Alemanya	55
Àustria	65
Bèlgica	70

8 | La governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord

Dinamarca	76
Espanya	81
Finlàndia	92
França	97
Grècia	106
Holanda	112
Irlanda	117
Itàlia	122
Portugal	128
Regne Unit	134
Suècia	143
Canadà	149
Estats Units	159
Conclusió	171
Bibliografia	191
Webgrafia	195
Fonts estadístiques	195
Pàgines web per països	195

Presentació

L'expansió urbana de les últimes dècades al nostre territori, i en general arreu, és un fenomen imparable. Actualment els espais on treballem, estudiem, vivim, anem de comprar o gaudim d'alguna activitat cultural no solen coincidir en un sol municipi sinó que formen part d'una realitat metropolitana. Aquest procés de «metropolització» suscita noves oportunitats econòmiques, socials i culturals, però també planteja reptes en relació amb la mobilitat, l'ordenació territorial, la sostenibilitat i la cohesió social.

Aquest nou marc territorial requereix també nous models d'organització política i de gestió que aportin solucions als reptes que planteja des d'una perspectiva innovadora. És amb aquesta intenció que em complau presentar la recerca continguda en aquest volum, que analitza com es governen les àrees metropolitanes de setze països de la Unió Europea, dels Estats Units i del Canadà.

Aquesta visió comparativa dels sistemes de govern local europeus la vam encetar, de fet, l'any 2002 amb l'estudi *Els sistemes electorals municipals a la Unió Europea*, i va continuar ja més recentment l'any 2006 amb la publicació de *La hisenda local a la Unió Europea*, a la qual van seguir *La hisenda dels governs locals supramunicipals*, l'any passat, i *Les subvencions d'anivellament fiscal dels governs locals a Europa* enguany. En aquesta línia de treball, a la Diputació de Barcelona vam entendre que aquest tipus de reflexió havia de continuar amb un tema de gran interès per a l'agenda local del nostre país, com és la dimensió metropolitana de la governabilitat local.

L'autora de l'estudi aborda en aquestes pàgines tres grans fórmules de governabilitat metropolitana segons el seu grau d'institucionalització: els governs metropolitans, els de coordinació vertical i els que es caracteritzen per la coordinació horitzontal. Alhora, assenyala que la diversitat de sistemes de govern i la manca generalitzada de reconeixement institucional de les àrees metropolitanes constitueixen un inconvenient per al bon govern d'aquestes àrees.

És que, en efecte, tal com se subratlla en aquest treball, la qüestió metropolitana té un caràcter secundari en l'agenda política, i en pocs països s'han fet les reformes i les lleis específiques que calen sobre l'àmbit metropolità. El desplegament del nou Estatut de Catalunya en temes de govern local i d'organització territorial ofereix sens dubte una oportunitat històrica per definir el nostre model propi.

Amb aquesta publicació, la Diputació de Barcelona vol contribuir a enriquir aquest debat, amb la finalitat de trobar les millors respostes a les necessitats dels nostres pobles i de les nostres ciutats.

Antoni Fogué Moya
President de la Diputació de Barcelona

Introducció

L'expansió urbana que ha tingut lloc en els darrers cent i sobretot cinquanta anys obliga a pensar les ciutats no com a entitats aïllades sinó com a àrees o aglomeracions metropolitanes. En efecte, l'intercanvi de mercaderies, activitats i informació, com també la mobilitat de les persones, es realitza en un espai que supera els límits administratius de la ciutat i que es caracteritza per una sèrie de reptes. Aquests són de diversos tipus: socials (combatre les desigualtats, garantir l'accessibilitat als serveis públics); econòmics i financers (assegurar la competitivitat i l'eficiència); territorials (la gestió de l'explosió urbana, de la mobilitat i dels residus); polítics i institucionals (la coordinació de les polítiques i dels serveis, la representació democràtica).

Aquest treball de recerca se centra en la dimensió política del fenomen metropolità, és a dir, en com es governen les àrees metropolitanes. Concretament, analitzem i comparem els models de governabilitat metropolitana que existeixen a Europa i a l'Amèrica del Nord per tal de comprovar fins a quin punt existeix una autonomia de l'àmbit metropolità.

El primer punt examina els diversos corrents teòrics sobre la governabilitat metropolitana. Hi ha tres grans enfocaments teòrics (reforma, elecció racional i nou regionalisme), concebuts a partir d'una determinada visió de què és una àrea metropolitana i de quin és el model ideal d'organització. Cada paradigma construeix la governabilitat metropolitana a partir d'uns objectius a assolir (eficiència, democràcia, equitat, competitivitat) i això dóna lloc a models diferents segons el seu grau d'institucionalització (governos metropolitanos, coordinació vertical, col·laboració horitzontal).

El segon punt examina de manera comparada els diversos models de governabilitat metropolitana a la Unió Europea, al Canadà i als Estats Units mitjançant una selecció de 22 casos. Analitzem les diferències entre els diversos models en relació amb la fragmentació institucional, les competències, el finançament i el tipus de representació.

A continuació analitzem cadascun dels models de governabilitat metropolitana agrupats per països.

Aquestes dues anàlisis complementàries ens permeten identificar tendències generals en la governabilitat metropolitana. En primer lloc, en aquells països amb diverses àrees metropolitanes destaquem la manca d'uniformitat de models, ja sigui perquè la capital obté un tractament diferenciat o perquè la competència recau en els governs subestats que enfoquen de manera diferent la governabilitat metropolitana.

En segon lloc, dominen els models en què la coordinació l'efectua un àmbit superior de govern (regió, província) o una agència sectorial (de transport, de medi ambient, etc.). Així, els models molt institucionalitzats (governos metropolitans amb forta autonomia) i poc institucionalitzats (cooperació voluntària entre municipis) són menys freqüents.

El tercer element destacat fa referència a la fragmentació institucional. Aquesta és major o menor segons el nombre de municipis de l'àrea metropolitana, les administracions que hi intervenen i el nombre d'altres organismes (empreses, associacions) amb funcions diverses (planificació, gestió, consulta). La creació de governos metropolitans ajuda a reduir la fragmentació institucional però, tot i així, la pluralitat d'institucions que operen en l'àmbit metropolità és comuna a tots els casos.

En quart lloc, l'elecció directa dels representants polítics està relacionada amb el model de governabilitat metropolitana. En els models amb poca institucionalització (mancomunitats de municipis i agències de coordinació sectorials) preval l'elecció indirecta dels representants. En canvi, en els casos de creació d'un govern metropolità i de coordinació metropolitana per un àmbit superior hi ha un major percentatge de representació directa. L'elecció directa és un element de legitimitat democràtica, tot i que la participació electoral en les eleccions metropolitanas no supera, de mitjana, el 50%.

Finalment, malgrat l'aprovació de lleis específiques en matèria metropolitana, els governos tendeixen a conferir pocs poders a les institucions metropolitanas. En general, hi ha poc reconeixement polític de les àrees metropolitanas, ja que aquestes no disposen de l'autonomia jurídica ni financera per tal de poder ser considerades un veritable àmbit de govern.

La problemàtica metropolitana

L'expansió urbana

Des de l'antiguitat, les ciutats han estat centres d'innovació, política, social i econòmica, pols d'atracció de població i d'activitats econòmiques. Aquest fenomen, conegut amb el nom de «metropolització» (Moriconi-Ebrard, 1996), es produeix des de fa segles, però s'ha accentuat en els darrers cent i sobretot cinquanta anys. Segons les Nacions Unides, l'any 2008, per primera vegada en la història, la població urbana mundial és igual a la població rural. A més a més, l'ONU estima que a partir d'aquest moment la població mundial anirà esdevenint urbana de manera progressiva. El creixement més gran es realitzarà a Àfrica i a Àsia, on encara un 60% de la població és rural (ONU, 2007).

A Europa i l'Amèrica del Nord, la concentració de la població en àrees o aglomeracions metropolitanes (en ciutats i llurs perifèries) s'ha realitzat bàsicament en la **segona meitat del segle xx**. Aquest procés no ha estat homogeni en el temps i en l'espai: l'expansió urbana europea i nord-americana es diferencia bàsicament pel que fa a la densitat dels nuclis urbans (més gran a Europa) i al tipus de creixement (més difus als Estats Units i al Canadà). Malgrat aquestes diferències, el procés de metropolització planteja una sèrie de reptes semblants en ambdós continents (ambientals, econòmics, socials i polítics): tots ells estan interrelacionats i configuren l'agenda política dels governants.

Des del punt de vista territorial, es produeix la desconcentració de població i de les activitats econòmiques des de la ciutat central cap a la perifèria i l'extensió física de les ciutats, fet que implica un gran consum de sòl i costos ambientals molt elevats. Arran d'aquest procés, els límits entre les ciutats i les no-ciutats són més difícils de precisar, com també les diferències entre estils de vida, homogeneïtzats a causa de diversos factors, bàsicament l'impacte de les **tecnologies de la informació i la comunicació**. Paral·lelament a l'augment de les zones urbanes, la **mobilitat** entre municipis és també cada cop més

gran: tendim a treballar, viure i consumir en diferents llocs i en un espai de temps molt curt, gràcies a l'ús del vehicle privat i a les múltiples infraestructures de transport.

A més a més de l'impacte ambiental, aquesta nova realitat comporta una sèrie de costos associats al manteniment de les infraestructures i dels **serveis públics** supramunicipals. Tradicionalment, les ciutats centrals han tendit a assumir aquests costos, fet que comporta sovint una major pressió fiscal per als seus habitants. Un dels arguments per crear autoritats metropolitanes és precisament aconseguir un millor repartiment de la càrrega financera entre tots els municipis que pertanyen a una mateixa àrea metropolitana. En efecte, el repte de trobar un equilibri entre les aportacions financeres de cada municipi és objecte de debats polítics permanents.

Una altra tendència comuna a Europa i l'Amèrica del Nord és la segregació espacial i social i l'existència de **desigualtats** en l'accés al mercat laboral, a l'habitatge, a l'educació i a la sanitat. Les àrees urbanes representen l'expressió màxima de les desigualtats socials o la «dualització» de la societat (Mollenkopf i Castells, 1991): són a la vegada seus de bancs i d'empreses multinacionals, centres de desenvolupament econòmic i cultural, com també focus de tensions socials i de pobresa. Aquesta contradicció és més palesa en el marc de la globalització econòmica. En efecte, els líders polítics lluiten perquè les ciutats siguin competitives a escala internacional, per la qual cosa es promou l'atracció d'activitats econòmiques emergents i la creació de símbols de referència (edificis emblemàtics, esdeveniments esportius i culturals, etc.). L'augment dels fluxos econòmics comporta també una gran mobilitat de persones en l'àmbit internacional: les ciutats i les seves perifèries acullen la major part de la població immigrant.

Actualment, doncs, no existeixen les ciutats en el sentit weberian, és a dir, com a entitats socioeconòmiques territorialment integrades. S'ha ampliat el territori de relació i s'han establert noves i canviants dinàmiques amb i entre els municipis del seu voltant. El municipi esdevé un espai insuficient per contenir la totalitat de les activitats urbanes, la qual cosa planteja trobar mecanismes per **coordinar serveis** i elaborar polítiques a una escala més gran, l'àrea metropolitana. La manera de governar les ciutats i llurs àrees metropolitanes ha estat un tema recurrent en l'agenda política al llarg del segle xx, especialment a partir de la segona meitat, en el marc de l'estat del benestar. El disseny d'institucions metropolitanes reapareix cíclicament en el debat governamental, no tan sols per les discrepàncies en la millor solució sinó també perquè, en tractar-se d'una realitat que canvia contínuament, les estructures pactades o imposades esdevenen inadequades en poc temps.

El repte de la governabilitat metropolitana comprèn, doncs, aspectes molt diversos, com ara l'encaix de l'àmbit metropolità en l'estructura politicoadministrativa de la regió o del país, el paper dels municipis i dels seus líders polítics, la cooperació entre els diversos actors de l'àrea metropolitana (administracions, empreses, universitats, ciutadans, associacions, etc.). El debat i l'aplicació de fórmules de governabilitat són sovint polèmics, ja que hi entren en conflicte ideologies, interessos i maneres diverses de concebre l'espai metropolità.

Aquest treball se centra precisament en la dimensió política de la metropolització: Com governar les àrees metropolitanes? Quins són els models de governabilitat metropolitana possibles i quines són les seves diferències? Com veurem en el punt següent, existeixen una varietat de fórmules més o menys institucionalitzades per tal de governar les aglomeracions metropolitanes, caracteritzades per una concepció diferent pel que fa al territori d'actuació, a l'eficiència en la prestació de serveis públics, a la legitimitat democràtica, a l'equitat fiscal i social i al tipus de competències realitzades.

El procés de metropolització es caracteritza per l'expansió física de les ciutats i de la forma de vida urbana, l'augment de la mobilitat i la interrelació entre els municipis. Les aglomeracions urbanes han esdevingut el motor del desenvolupament econòmic i cultural, com també focus de conflictes socials. Aquesta realitat metropolitana planteja als governants els reptes següents: territorials (la gestió de l'explosió urbana, de la mobilitat i dels residus); econòmics (la competitivitat, l'eficiència); socials (la segregació, la cohesió); polítics i institucionals (la coordinació de les polítiques i dels serveis, la representació democràtica).

La governabilitat metropolitana: teories i models

En aquest punt analitzem els fonaments teòrics de les diverses opcions politicoinstitucionals per governar les àrees metropolitanes i quines són les característiques dels models de governabilitat que s'inspiren en aquests corrents teòrics.

Els enfocaments teòrics

El debat sobre el govern de les àrees metropolitanes a l'Amèrica del Nord i a Europa s'ha estructurat al voltant de tres corrents teòrics principals: l'escola de la reforma (*reform*

school) (1950-1960), l'escola de l'elecció racional (*public choice school*) (1970-1980) i el nou regionalisme (*new regionalism*) (a partir de 1990) (Heinelt i Kübler, 2005; Brenner, 2002). Les tres perspectives sorgeixen als Estats Units i són adoptades al Canadà i a Europa. Com veurem en aquest punt, cada corrent proposa un model d'organització metropolitana diferent segons una concepció específica de què significa l'espai metropolitana. Aquestes idees influeixen l'agenda política i el debat sobre la governabilitat metropolitana.

L'escola de la reforma

Durant els anys seixanta, l'expansió de l'estat del benestar va crear un corrent d'opinió d'optimisme sobre la capacitat dels governs per solucionar els problemes relacionats tant amb les infraestructures i el medi físic (*hard problems*)¹ com els relatius a les desigualtats i la cohesió socials (*soft problems*)² (Keating, 1995). A Europa i a l'Amèrica del Nord la preocupació per la planificació i la millora de la professionalitat i eficiència dels governs locals (inclosos els metropolitans) va conduir a la teoria de la reforma o els «consolidacionistes». Aquest corrent ja havia tingut força a inicis del segle xx, però és en els anys seixanta i principis dels setanta quan els seus arguments tenen més ressò i són posats en pràctica.

Des d'aquesta perspectiva, la intervenció pública és necessària per tal d'assegurar una millor coordinació en la prestació de serveis, una millor redistribució de la renda, un accés igualitari a serveis i equipaments i un desenvolupament econòmic equilibrat en el territori. Tal com diu Sharpe, el model de governabilitat metropolitana s'entén a partir del **principi d'igualtat en el territori, gràcies a un ens metropolità amb competències de planificació i de redistribució**, combatent les desigualtats socials i contribuint a una millor equitat social i fiscal (Sharpe, 1995). Es reconeix una preponderància de l'Estat respecte d'altres actors (sobretot privats). Per aquesta raó, aquest enfocament s'ha associat a la idea de «govern», a diferència dels corrents actuals, basats en la idea de la «governança» (vegeu la pàgina 24).

A més de la igualtat, la teoria de la reforma es fonamenta en el principi de l'**eficiència** en la gestió i en la prestació dels serveis. D'acord amb aquest corrent, la fragmentació go-

1. Per exemple, la xarxa de transport, la planificació dels usos del sòl, l'oferta d'habitatge o els problemes en el subministrament d'aigua corrent.

2. Aquests problemes estan relacionats amb la pobresa, la sanitat, el sistema educatiu, l'atur, la delinqüència, etc.

vernamental augmenta els costos de prestació i producció de serveis a les àrees metropolitanes. Així, segons els reformistes, la prestació de serveis en municipis petits comporta problemes d'operativitat, de recursos i de capacitat per oferir-los, ja que aquests no disposen de la infraestructura adequada. En una lògica de les economies d'escala, la satisfacció dels ciutadans creix en augmentar la dimensió dels governs locals perquè les unitats grans són més eficients en la prestació de serveis.³

En tercer lloc, el corrent reformista concep el territori metropolità com un espai de **relació directa entre ciutadans i governants**. Es creu en la creació de governs metropolitanos amb competències pròpies i on els electes locals són responsables davant els ciutadans. Segons aquesta perspectiva, els ciutadans estaran més preocupats i interessats en la política i tindran més confiança sobre la seva capacitat d'influir en les polítiques públiques.

En resum, segons la perspectiva reformista, la governabilitat metropolitana assoleix la institucionalització màxima per tal d'aconseguir l'equitat, la democràcia i l'eficiència. L'àrea metropolitana esdevé així un espai polític diferenciat i les seves decisions tenen caràcter vinculant. El model metropolità ideal de l'escola de la reforma es basa en quatre característiques (Sharpe, 1995):

- a) cobertura territorial adequada, ja que coincideix amb l'àrea funcional;
- b) autonomia de l'ens metropolità vers el govern central i els governs locals;
- c) àmplies competències i reconeixement jurídic;
- d) forta legitimitat política, obtinguda mitjançant l'elecció directa dels seus representants.

Per tal de dur a terme aquests principis, el corrent de la reforma proposa la **creació d'autoritats metropolitanes a un nivell** (després d'una fusió o annexió de municipis) **o a dos nivells** (sense eliminar el nombre de municipis i creant una estructura federativa).

La primera opció, més dràstica, consisteix a estendre els límits de la ciutat central cap als municipis de l'àrea metropolitana per tal d'aconseguir un ens unitari. Aquesta acció es pot descriure de dues maneres. Parlem d'annexió quan una ciutat incorpora un o més municipis (perdent aquests la seva condició de municipi). Això sol succeir amb les grans ciu-

3. Aquest pensament va conduir a nombrosos estudis que demostraven quin era el llindar òptim de població per prestar els serveis. Encara ara trobem diversos estudis que intenten demostrar la relació causal entre la mida d'un municipi i la qualitat de la democràcia, l'eficiència en la prestació dels serveis i el desenvolupament econòmic (Oliver, 2000; Kelleher i Lowery, 2004; Carr i Feiock, 1999).

tats, que incorporen els municipis dels voltants.⁴ En canvi, parlarem de fusió quan dos o més municipis s'agrupen i es crea un nou ens. En aquest cas, es tracta d'una opció seguida més aviat en municipis petits, que decideixen o són obligats a fusionar-se per assegurar una prestació de serveis més eficient.

Segons el corrent de la reforma, la creació d'estructures institucionals unitàries que actüïn sobre un únic territori redueix l'encavalcament d'institucions i la duplicació de serveis. Per tant, en reduir la fragmentació institucional, hi ha un estalvi en els recursos i una gestió més eficient. A més a més, el fet de ser un ens potent i amb capacitat de prestar serveis i gestionar els recursos locals amb eficiència assegura que els ciutadans el percebin com a necessari i que, per tant, s'hi sentin identificats. En aquest sentit, es pensa que els municipis grans afavoreixen la participació política dels ciutadans i enforteixen el sentiment de pertinença.

Tanmateix, aquest model ha estat molt criticat pel seu caràcter intervencionista: la fusió i l'annexió de municipis és sovint rebutjada tant pels ciutadans com pels electes locals. Les reformes d'aquest tipus solen ser, doncs, imposades per un govern superior i titllades pels seus detractors com a «antidemocràtiques». A més a més, la creació d'una estructura unitària que substitueixi els municipis es tradueix a la pràctica en un gran aparell burocràtic (*megacity*), la qual cosa dificulta l'agilitat dels tràmits i alenteix la gestió. Aquest model és també criticat per la centralització de les competències i per un excés de «paternalisme».

La segona opció, a dos nivells (*two-tier level*), és considerada com el model ideal de reforma metropolitana. Aquesta proposta combina **dos nivells per a la distribució de funcions**: un àmbit superior que s'encarrega de la coordinació de les polítiques globals de l'àrea metropolitana i un àmbit local que coordina i implementa els serveis a cada municipi. El repartiment de quines competències ha de tenir cada àmbit no és homogeni, sinó que varia cas a cas. No obstant això, sembla haver-hi un consens perquè l'àmbit superior, liderat per un president idealment escollit de manera directa, s'ocupi d'aquells aspectes de l'àrea metropolitana que necessiten una visió global (xarxa de transport i

4. Als Estats Units, en el segle XIX era molt normal l'annexió de municipis per part de les grans ciutats del moment: Boston, Nova York i Filadèlfia. A principis del segle XX, algunes ciutats com Detroit, Los Angeles, Oklahoma City, Phoenix, Dallas i Houston augmentaren la seva superfície mitjançant l'annexió, gràcies a una legislació permissiva i a una disponibilitat del sòl molt elevada. Tanmateix, després de la Segona Guerra Mundial, l'oposició dels municipis a ser annexionats va forçar la disminució del ritme reformista. A Europa, les reformes es feren a la majoria dels països nòrdics i del centre entre els anys 1950 i 1970.

infraestructures, planificació territorial, serveis tècnics com el subministrament d'energia i la gestió del tractament de residus), mentre que el municipi tracta temes locals (permisos i llicències locals, atenció a la gent gran i serveis de proximitat, etc.) (Sharpe, 1991).

La solució *two-tier* ha estat considerada com una bona manera de superar els conflictes entre centre i perifèria, ja que evita el canvi dels límits municipals, font de problemes en molts casos, i alhora garanteix una estratègia comuna per afrontar els reptes del desenvolupament metropolità. Aquesta opció intenta combinar els avantatges jugant amb la idea d'escala en dues perspectives: àmbit superior per a la coordinació i àmbit inferior per mantenir els vincles de proximitat i d'identitat dels habitants. Pel que fa a la legitimitat democràtica, el fet d'escollir directament els consellers i l'alcalde metropolità permet un reïment de comptes a la ciutadania i el desenvolupament d'una democràcia metropolitana. Com veurem, però, són pocs els casos en què hi ha una elecció directa: la participació política s'expressa habitualment en l'àmbit local, mentre que les autoritats metropolitanes són percebudes com a ens de prestació i gestió de serveis.

En definitiva, l'ideal proposat per l'escola de la reforma és l'expressió màxima de la institucionalització de la governabilitat metropolitana, ja que implica **canvis institucionals que alteren les relacions de poder**. Aquesta opció sovint és rebutjada pels municipis implicats, ja que comporta una delegació del poder cap a una autoritat metropolitana. La resistència també apareix per part dels àmbits superiors de govern (regional/nacional), a causa del volum de població que concentren les aglomeracions metropolitanes i del contrapoder que pot suposar la creació d'un govern metropolità amb competències i legitimitat democràtica. A més a més, crear un nou àmbit és jutjat com a innecessari i costós. Per aquestes raons, la creació de governs metropolitanos és excepcional i s'opta per crear estructures més lleugeres.

La perspectiva reformista busca l'adequació entre la realitat política i la realitat funcional per tal d'aconseguir l'equitat, la democràcia i l'eficiència a escala metropolitana. Ja sigui per la fusió o annexió de municipis que elimina la fragmentació institucional, ja sigui per la creació d'un govern metropolità que garanteixi la coordinació de polítiques metropolitanes, es tracta d'un model altament institucionalitzat i que implica reformes en les estructures administratives.

L'elecció racional

Cap a finals dels anys setanta, a causa, entre d'altres, de les crisis econòmiques, les virtuts de la planificació per fer front a la incertesa i imprevisibilitat de l'economia foren qüestionades. La recessió econòmica i l'alentiment del creixement de les ciutats centrals van contribuir al declivi de la teoria de la reforma i a l'emergència d'una manera alternativa de concebre la governabilitat metropolitana. Segons l'escola de l'elecció racional o *public choice school* (anys 1970-1980), la competició entre municipis petits i autònoms suposa una millora de la qualitat dels serveis oferts i alhora permet que els ciutadans triïn segons les seves preferències i capacitats. En altres paraules, els teòrics d'aquest corrent són partidaris de la **fragmentació institucional**, és a dir, d'àrees metropolitanes dividides en múltiples municipis i organismes, ja que es creu que aquests són més eficients i poden respondre millor a les demandes i necessitats ciutadanes.

L'enfocament de l'elecció pública parteix de l'individualisme metodològic, subratllant la importància de les **preferències individuals** (Bish i Ostrom, 1973). En aplicar aquesta perspectiva a la governabilitat metropolitana, la teoria postula que la fragmentació i la competició entre governs locals aconseguix una provisió de serveis amb criteris de qualitat similars als del mercat. D'aquesta manera es promou l'eficiència i s'incrementa la satisfacció dels ciutadans perquè aquests poden escollir els serveis que volen segons les seves preferències, atrets pel municipi que més avantatges els doni. Tal com diu Tiebout, els ciutadans, en escollir què volen i com ho volen, *vote with their feet* (Tiebout, 1956), és a dir, trien el seu lloc de residència i els seus governants en funció de la qualitat de vida i dels serveis que reben. Per tant, l'existència d'autoritats metropolitanes que ofereixin serveis per a un únic territori i una única població no té sentit, ja que no es poden oferir els serveis de manera eficient segons les preferències dels individus. Aquesta visió de l'espai metropolità és molt diferent respecte de la del corrent reformista. Per als teòrics de l'elecció racional, l'àrea metropolitana no existeix com a espai polític: no cal ni impulsar polítiques metropolitanes ni assegurar una cohesió social, ja que la base política és el municipi.

La solidaritat metropolitana no és, doncs, un objectiu a assolir, sinó que el que es fomenta és la **competitivitat dels municipis**. Segons aquesta perspectiva, els municipis tenen **autonomia** per fixar impostos i decidir quins serveis ofereixen, en una lògica oposada als reformistes, que donen un paper preponderant a l'ens metropolità. Per als teòrics de l'elecció racional, cada municipi intenta gaudir dels millors serveis i de les millors condicions per atraure el desenvolupament econòmic, sense comptar amb la resta dels municipis. De fet, serà més fàcil donar serveis a una població homogènia en un territori limitat

que no pas haver de tenir en compte les diferències en un territori més gran. La lògica individualista s'estén, doncs, a la política local: cal que els municipis aconseguixin atraure residents i activitats econòmiques sense la intervenció d'un ens metropolità. Segons el *public choice*, els municipis no necessiten cap autoritat superior i es regulen de manera autònoma, per la qual cosa les idees reformistes són considerades com a «paternalistes i autoritàries».

Els crítics d'aquesta perspectiva plantegen que l'elecció està lligada a diferents factors, sobretot el nivell de renda, i que per tant les condicions d'accés als béns i serveis no són iguals. En efecte, la possibilitat d'escollir serà limitada i un dels efectes és l'homogeneïtzació dels grups socials: qui pugui i vulgui pagar uns serveis concrets en un municipi determinat tendirà a relacionar-se amb gent de característiques socioeconòmiques similars, ja que no hi haurà una autoritat metropolitana que reguli l'accés igualitari als serveis públics.

Aquesta perspectiva representa, doncs, l'altra cara de la moneda en comparar-la amb el corrent anterior pel que fa a la concepció de l'espai metropolità, inexistent per als teòrics del *public choice*. A més a més, aquests destaquen també la importància de l'**eficiència** i de la **democràcia**, valors que s'assoleixen en municipis petits i autònoms, no en megaciutats o autoritats metropolitanes. D'una banda, els municipis petits permeten una gestió més eficient dels recursos i una agilitat administrativa, i de l'altra, una proximitat entre electors i governants que afavoreix la participació política. Obligar els municipis a participar en una estructura metropolitana o a perdre la seva autonomia mitjançant la fusió o l'annexió és jutjat com un atac a la democràcia local.

Per tant, en la lògica de la teoria racional, **la governabilitat metropolitana és únicament el fruit de la voluntat dels municipis**. En una visió ideal, les àrees metropolitanes es caracteritzen per la fragmentació total: existeixen municipis petits sense cap mena de lligam entre ells. El model ideal de governabilitat metropolitana n'és un d'absència de cooperació i de cap tipus d'institucionalització. Tanmateix, en la realitat els municipis conviuen en el territori metropolità i no poden ignorar-se completament els uns als altres. La cooperació voluntària entre municipis i la gestió dels serveis per la via pseudo-privada (empreses metropolitanes o associacions publicoprivades) es preveu com una solució més adequada que no pas la imposició jeràrquica. En efecte, dos municipis veïns es poden associar per a la prestació d'un servei, sense que això impliqui cap reforma institucional, com la disminució del nombre de municipis o la creació de governs metropolitans.

El corrent de l'elecció racional no concep l'àrea metropolitana com un espai d'interès comú sinó com la competició entre municipis. Els municipis, gràcies a llur autonomia, ofereixen al ciutadà una gestió eficient dels serveis i una democràcia local de qualitat. Per tant, no cal intervenir en l'àmbit metropolità ni forçar la cooperació; aquesta ha de ser voluntària.

El nou regionalisme

Aquesta perspectiva és la més recent, desenvolupada en la dècada de 1990, i pretén ser una alternativa al debat que oposa les escoles reformista i de l'elecció racional (titllats d'antics regionalismes, *old regionalisms*). Per tal de governar les àrees metropolitanes, l'escola del nou regionalisme defensa que cal assolir una visió regional dels problemes urbans mitjançant mecanismes flexibles de **coordinació vertical** (estructures lleugeres, agències sectorials) i de **col·laboració horitzontal** (ens de planificació estratègica, partenariats publicoprivats, etc.). Per entendre aquesta perspectiva, cal fer referència a tres processos simultanis que configuren la realitat metropolitana actual: la reestructuració de l'economia mundial, la interdependència entre el centre i la perifèria, la viabilitat del desenvolupament social, ambiental i fiscal metropolitans. Aquestes tendències estan interrelacionades i s'expressen de manera diferent a l'Amèrica del Nord i a Europa.

En primer lloc, el **procés de la globalització** ha tingut un impacte en el paper de l'Estat i també de les grans ciutats i llurs àrees metropolitanes (Pierce, 1993). Segons els autors neoregionalistes, la mundialització dels mercats ha configurat una nova jerarquia urbana que ha situat les aglomeracions metropolitanes com a pols de producció (Lever, 2001). En el marc del mercat global, les àrees urbanes competeixen entre elles per atraure inversions, empreses, turistes. Les polítiques urbanes s'orienten, doncs, vers la concentració de certes activitats econòmiques o *clusters* (per exemple, en el sector de la biotecnologia o la comunicació), l'organització de certs esdeveniments internacionals (Jocs Olímpics, Exposicions Universals, etc.) i la renovació de la seva imatge (amb campanyes de màrqueting i finançant projectes arquitectònics espectaculars per a edificis d'oficines, estadis, teatres, museus, etc.) (Savitch *et al.*, 2000). No totes les ciutats tenen les mateixes oportunitats, ja que no parteixen de la mateixa situació econòmica i política, però l'objectiu de la **competitivitat econòmica** és generalitzat. Aquesta relació entre la dinàmica global i local o *glocalization* (Swyngedouw, 1997) obliga els líders polítics a pen-

sar en noves fórmules de governabilitat metropolitana que incorporin el sector privat i altres actors (universitats, cambres de comerç, etc.).

El segon tret característic del nou regionalisme és el **canvi de visió entre el centre i la perifèria**. Des de finals del segle XIX a mitjans del XX, domina una concepció monocèntrica de les àrees metropolitanes, on la ciutat central és la font de recursos, de població, d'innovació i de desenvolupament econòmic. Aquesta concepció comença a posar-se en dubte arran del *boom* dels suburbis a l'Amèrica del Nord en els anys 1950 i 1960, i de la creixent especialització dels espais (residencial, comercial, de negocis, etc.). La concepció metropolitana és molt més fragmentada, amb múltiples centres, però sense connexió entre ells. En els anys 1970 i 1980 el declivi dels centres és més notori als Estats Units (concentració de pobresa, pèrdua de centralitat, etc.) que als països europeus, que si bé perden població i activitats econòmiques a favor de les perifèries, continuen tenint un major poder polític, econòmic i simbòlic. Tenint en compte aquests canvis, el nou regionalisme considera que ja no es pot parlar d'un domini del centre sobre la perifèria sinó que cal concebre les àrees metropolitanes com un tot, en què **el centre i les perifèries són interdependents** (Downs, 1994).

Aquesta visió no concep, doncs, les àrees metropolitanes d'una manera monocèntrica sinó de manera policèntrica, a través d'una xarxa de nuclis interconnectats, on tots són necessaris. Ho podem entendre en relació amb el procés de globalització i amb la creixent competitivitat entre ciutats: ja no són les ciutats que competeixen, són les aglomeracions metropolitanes, que concentren la població i les activitats econòmiques, com també els aeroports, les carreteres, les estacions dels trens d'alta velocitat, els centres de tecnologia, les universitats, etc. Les ciutats centrals no poden acollir únicament aquests atractius, que es reparteixen en les diverses perifèries. Es parla, doncs, de perifèries en plural, ja que hi ha una varietat de formes: des de centres d'innovació tecnològica a *gated communities* (zones residencials exclusives) passant per zones degradades i abandonades. Per tant, **el model de governabilitat metropolitana no pot ser ni centrista com defensen els reformistes ni autonomista com proclamen els seus detractors**. Per als neoregionalistes, cal tenir en compte tots els actors (centrals i perifèrics), estimulants la col·laboració horitzontal i la coordinació vertical.

Finalment, el corrent neoregionalista considera que el creixement de les zones urbanes comporta una sèrie de problemes (consum de sòl, contaminació, gestió de la mobilitat, segregació social i espacial) que han de ser tractats conjuntament. En aquest punt, la situació als Estats Units és més problemàtica, sobretot pel que fa a la degradació dels centres urbans i al creixement urbà dispers (*urban sprawl*) (Dreier *et al.*, 2001; Rusk, 1995).

Els autors d'aquest corrent insisteixen que **hi ha d'haver iniciatives conjuntes per evitar que les desigualtats socials perjudiquin el desenvolupament econòmic metropolità**. En altres paraules, es considera que la competitivitat de les àrees metropolitanes es veurà afectada si hi ha un excés de pobresa i una mala qualitat ambiental: les ciutats han de ser agradables per viure-hi, per visitar-les i per invertir-hi. Segons aquesta perspectiva, a tot-hom li interessa mantenir una certa cohesió social i, per tant, cal assegurar una correcta redistribució dels béns i dels serveis i del seu cost entre tots els ciutadans metropolitans (Swanstrom, 2001).

Tenint en compte aquests tres punts, el model de governabilitat metropolitana defensat pel nou regionalisme no es fonamenta en la modificació dels límits municipals sinó en el consens i en la introducció de **mecanismes poc institucionalitzats**, com les agències de planificació estratègica, els partenariats publicoprivats, el treball en xarxa i la cooperació voluntària entre els agents metropolitans (ajuntaments, empreses, cambres de comerç, etc.). Si bé la majoria d'aquests mecanismes no impliquen l'adopció de decisions vinculants, generen una dinàmica positiva i orientada cap a una visió compartida del desenvolupament metropolità. Per als autors neoregionalistes, dotar-se d'instruments flexibles és més adequat per fer front als imprevistos (com les crisis econòmiques) que no pas crear estructures metropolitanes, més rígides (Wallis, 1994). Aquest corrent s'insereix, per tant, en el pas conceptual **del govern a la governança**:⁵ trobar una nova manera de garantir la governabilitat metropolitana adaptada als reptes actuals, menys jeràrquica i més participativa (Jouve i Lefèvre, 1999).

En aquest sentit, hi ha **dues interpretacions de les oportunitats de l'àmbit metropolità per millorar la democràcia en el context de la governança** (Kübler i Wälti, 2001). Segons una visió pessimista, la major implicació del sector privat en la governabilitat pot induir a una menor transparència i responsabilitat (*accountability*). Segons una lectura optimista, l'obertura de la presa de decisions a altres actors (públics i privats) i la introducció de mecanismes participatius representa una oportunitat per implicar la ciutadania i millorar la qualitat de la democràcia, malgrat que es tracti d'una funció consultiva.

En resum, hi ha tres lectures principals de la governabilitat metropolitana. En un extrem, el corrent de la reforma considera que per governar les àrees metropolitanes cal crear

5. A Europa, el fet que la paraula regió es fa servir per denominar ens subestatsals ha implicat que no s'utilitzi la denominació «nou regionalisme», sinó «governança metropolitana».

ens amb fortes competències i d'elecció directa. En l'altre, el corrent del *public choice* defensa que no es pot forçar la cooperació i que la fragmentació institucional és positiva per a la governabilitat metropolitana. El nou regionalisme se situa entre els dos extrems: d'una banda, coincideix amb l'escola reformista pel que fa a la necessitat de cooperar a escala supramunicipal i de tenir una visió regional, però de l'altra, proposa solucions flexibles i poc institucionalitzades, properes als postulats de l'escola racional.

El nou regionalisme considera que la governabilitat metropolitana ha de prioritzar la competitivitat econòmica per tal de subsistir en el mercat mundial, sense oblidar l'equitat i la democràcia. La manera d'aconseguir-ho és mitjançant fórmules flexibles de cooperació entre centres i perifèries, actors públics i privats, governants i governats.

Com mostra la taula 1, les tres perspectives es fonamenten en una representació normativa de la governabilitat metropolitana, un ideal a assolir que s'articula a partir de la combinació de quatre objectius (democràcia, eficiència, equitat i competitivitat).

Cadascun dels corrents promou una determinada visió de què és una àrea metropolitana i de quin és el model ideal d'organització. La preferència per una de les perspectives im-

Taula 1. Els corrents teòrics de la governabilitat metropolitana

	Model d'organització metropolitana	Objectius
Escola de la reforma (1900-1920/1950-1970)	Govern metropolità amb competències i electes cobrint la regió funcional, a un o dos nivells	Equitat (social i fiscal) Eficiència Democràcia
Escola de l'elecció racional (1960-1980)	Preservació de l'autonomia dels municipis, que ofereixen els serveis als seus habitants. Cooperació voluntària, si cal	Eficiència Democràcia Competitivitat
Nou regionalisme (1990...)	Relacions flexibles entre els actors públics i privats de la regió metropolitana (del govern a la governança)	Competitivitat Equitat (social i fiscal) Democràcia

plica plantejar-se qüestions fonamentals com el grau d'intervenció pública o la naturalesa de la legitimitat democràtica en l'àmbit metropolità. Per aquesta raó, el debat sobre la governabilitat metropolitana i la tria d'un model és polèmic, ja que la institucionalització de les àrees metropolitanes afecta la **distribució de poders** entre àmbits territorials.

Classificació dels models de governabilitat metropolitana

En el punt anterior hem constatat l'existència d'enfocaments alternatius de la governabilitat metropolitana, que donen lloc a models diferents. Aquests models, però, són ideals: a la pràctica, sovint les fórmules que s'apliquen no es corresponen exactament al model teòric. Per exemple, es creen governs metropolitans amb elecció indirecta dels representants en lloc d'elecció directa o autoritats metropolitanes que només es dediquen a una sola funció (gestió dels residus, transport públic, etc.) en lloc de tractar el conjunt de temes metropolitans. També és excepcional l'absència de cooperació promoguda pels teòrics del *public choice*: a la pràctica, la majoria dels municipis participen en un o altre mecanisme de governabilitat metropolitana, ja sigui voluntàriament o per imposició.

Pel que fa als mecanismes proposats pel nou regionalisme que inciten la cooperació públicoprivada, solen ser **complementaris** de fórmules més clàssiques. Per exemple, sovint existeixen associacions formades pels municipis i actors diversos (altres administracions, empreses, universitats, cambres de comerç, etc.), però sense capacitat decisòria vinculant. Es tracta de plataformes de promoció econòmica, de planificació estratègica o de reflexió que pretenen impulsar el desenvolupament de les àrees metropolitanes. Per tant, no els considerem com un model de governabilitat sinó com a altres organismes que enriqueixen el debat metropolità, complementaris d'estructures polítiques.

Per tal de poder reflectir aquests aspectes, classifiquem les diverses fórmules per governar les àrees metropolitanes segons el seu grau major o menor d'institucionalització, és a dir, segons el **tipus d'arranjaments institucionals realitzats**. En un extrem, es fan reformes institucionals implicant un canvi en les estructures polítiques i administratives (model molt institucionalitzat); en l'altre, s'opta per introduir canvis en la gestió i en les maneres de fer sense tocar les institucions existents (model poc institucionalitzat). Enmig dels dos extrems, trobem fórmules mixtes, com la creació d'agències especialitzades en una sola funció.

Els models de governabilitat metropolitana, ordenats de major a menor grau d'institucionalització, són els que s'exposen a continuació.

Grau d'institucionalització

Governos metropolitanos

A un nivell (a partir de la fusió/annexió de municipis).

A dos nivells (conservant l'autonomia local i delegant competències a un àmbit metropolità).

Aquesta opció es correspon amb els postulats reformistes. Com hem vist, suposa el màxim reconeixement del fet metropolità, ja que implica, idealment, la creació d'un nou àmbit de govern o d'una estructura metropolitana amb poders definits. Per tant, aquest model implica una reforma de les institucions existents, l'aprovació de lleis, etc. Una opció que genera força oposició política i que busca eliminar la fragmentació institucional és la reducció del nombre de municipis mitjançant la fusió o l'annexió (model a un nivell). La segona opció, més utilitzada, consisteix a crear un ens supramunicipal amb competències en l'àmbit metropolità (model a dos nivells). Aquesta institució pot tenir més o menys competències i de diversos tipus (redistributives o estratègiques).

Coordinació vertical

A partir d'un àmbit de govern ja existent (una regió, província, etc.).

A partir d'una agència per a una sola competència o servei (sectorial: transport o residus, per exemple).

En aquest cas, hi ha un grau mitjà d'institucionalització, ja que no es crea una autoritat metropolitana amb forts poders sinó que s'opta per fórmules menys dràstiques. Si bé implica la intervenció del govern i, per tant, es té en compte l'àrea metropolitana com a àmbit d'actuació, es realitzen menys canvis institucionals que en els models anteriors. Això succeeix en primer lloc quan una administració que ja existeix en el territori desenvolupa *de facto* un rol de coordinació metropolitana. En altres paraules, no ha estat creada per fer aquesta funció però l'exercita a la pràctica. En segon lloc, mitjançant la creació d'agències sectorials, dedicades a la planificació o gestió d'un tipus de servei (com el transport públic o la gestió de l'aigua). Com veurem en l'anàlisi dels casos pràctics, és una fórmula molt estesa a Europa i als Estats Units.

Col·laboració horitzontal

Cooperació voluntària entre municipis (iniciativa local).

Els models menys institucionalitzats es caracteritzen per la manca de reformes en les estructures polítiques existents. Coincidint amb les idees neoregionalistes i també del

public choice, l'objectiu és canviar les maneres de fer i no les institucions, incidint en la flexibilitat i el consens. El model més habitual és el de cooperació voluntària entre municipis d'una mateixa àrea metropolitana. Sovint, aquesta es produeix quan hi ha una tradició política favorable a l'emergència d'iniciatives locals o quan es volen evitar les reformes institucionals. La seva capacitat d'acció dependrà en gran mesura del marc legal en què operen els municipis (competències, finançament, etc.).

La classificació dels diversos models de governabilitat metropolitana s'estableix a partir del seu grau d'institucionalització, donant lloc a tres fórmules principals: els governs metropolitans, la coordinació vertical i la col·laboració horitzontal.

El grau d'institucionalització és, doncs, el criteri principal que fem servir en aquesta recerca per classificar els diversos casos europeus i nord-americans. Tanmateix, hi ha altres variables que configuren els models de governabilitat metropolitana i ajuden a comprendre la importància política que se li atorga al fenomen metropolità. Aquestes variables són les següents: el grau de fragmentació institucional, les competències, el finançament i el tipus de representació.

Grau de fragmentació institucional

Els diversos casos es diferencien també pel nombre d'administracions i d'organismes que existeixen a l'àrea metropolitana. En efecte, hi ha aglomeracions caracteritzades per un grau elevat de fragmentació i d'altres en què hi ha més simplicitat institucional, segons el tipus d'estructura organitzativa del país i de les reformes que s'hi han realitzat.

A més a més del nombre de municipis, diferenciem els àmbits de govern que realitzen tasques metropolitanes (comunitat autònoma, província, comarca, etc.) i altres organismes públics o privats que també tenen funcions a escala metropolitana. Així, per valorar el grau de fragmentació institucional, caldrà veure en cada cas els elements següents:

- Nombre de municipis de l'àrea metropolitana;
- Àmbits de govern que intervenen en la planificació i coordinació metropolitana (estatal, subestatal, supramunicipal, municipal);
- Altres organismes:
De **projecció externa** (associacions públiques o privades que promouen estratègies per potenciar el desenvolupament econòmic i social);

D'assistència als municipis (organismes que donen suport tècnic i jurídic als municipis);

De gestió (empreses o institucions que gestionen serveis d'àmbit metropolità com els consorcis, les mancomunitats de serveis, les empreses de transport públic, etc.);

De planificació (per exemple, agències de planificació territorial, autoritats metropolitanes de transport).⁶

Competències

La llista de competències d'àmbit metropolità és variable, però de manera general és la següent:

- Ordenació del territori
- Urbanisme
- Infraestructures
- Transport públic
- Trànsit
- Medi ambient
- Desenvolupament econòmic
- Turisme
- Cultura
- Habitatge
- Policia
- Emergències i incendis
- Educació
- Sanitat
- Serveis socials

En el cas de les àrees metropolitanes, la majoria de competències són **concurrents**, és a dir, altres nivells administratius també tenen poders en aquests àmbits. És per aquesta raó que sovint és difícil determinar quines polítiques s'elaboren en l'àmbit metropolità i quin és el poder real de les estructures metropolitanes. Una manera d'identificar la capacitat

6. Com veurem més endavant, algunes autoritats metropolitanes de transport també fan tasques de gestió.

política a escala metropolitana és analitzar el caràcter **vinculant o no** de les decisions que s'hi prenen. Per exemple, determinar si les accions fixades per un pla metropolità són obligatòries o no per als municipis. Aquest element serà tingut en compte en l'anàlisi.

A més a més del caràcter decisor dels ens metropolitans, hi ha uns altres dos elements relacionats amb l'autonomia política: l'autonomia financera i el tipus de representació.

Finançament

Sens dubte, el finançament determina en gran mesura el **marge d'autonomia**. No tan sols pel que fa als recursos materials (la quantitat), sinó a la font d'aquest finançament (propi o per altres vies). Pel que fa a les estructures metropolitanes, el finançament prové bàsicament de tres fonts:

- Transferències dels municipis (de baix cap a dalt)
- Transferències d'un àmbit superior de govern (de dalt cap a baix)
- Taxes i impostos propis

Representació

Finalment, la legitimitat de l'àmbit metropolità com a entitat política va lligada en gran mesura a la capacitat de la ciutadania d'escollir directament els seus representants polítics. La representació variarà en funció del model de governabilitat metropolitana (més o menys institucionalitzat) i es pot resumir de la manera següent:

- **Directa:** representants polítics escollits directament per la població (alcalde/president i regidors/consellers).
- **Indirecta:** representants polítics delegats pels municipis (alcaldes, regidors).

A més a més del grau d'institucionalització, cadascun dels models de governabilitat metropolitana es diferencia pel grau de fragmentació institucional, les competències, el finançament i el tipus de representació.

Tots aquests factors serveixen per classificar els models de governabilitat metropolitana, tal com mostrem en el capítol següent. En primer lloc, l'anàlisi comparativa sintetitza les tendències observades en el conjunt de casos. A continuació, les fitxes ofereixen un estudi del fenomen metropolità país a país.

Anàlisi comparativa dels models de governabilitat metropolitana europeus i nord-americans

En aquest punt presentem un resum dels elements més destacats que han sorgit arran de l'anàlisi dels models de governabilitat metropolitana per país (vegeu les fitxes del capítol següent per als detalls). Hem examinat la situació als països de la Unió Europea (UE-15 menys Luxemburg)⁷ i a l'Amèrica del Nord (Canadà i Estats Units).

D'aquesta anàlisi comparativa destaquem que, en la gran majoria dels casos, **existeix una manca de reconeixement institucional de les àrees metropolitanes**. En altres paraules, l'àmbit metropolità no està reconegut pels altres àmbits de govern (estats o subestats) com un espai polític, amb autonomia jurídica, amb autonomia fiscal i amb representants escollits directament per la població.

A continuació examinem els models de governabilitat metropolitana en funció de llur grau d'institucionalització, el grau de fragmentació institucional, les competències, les funcions, el finançament i el tipus de representació. Abans, però, volem fer un apunt sobre la metodologia emprada en aquesta recerca.

Els problemes de definició

El primer obstacle per entendre les característiques dels models de governabilitat metropolitana a Europa i l'Amèrica del Nord és la dificultat per trobar dades comparables. Hi ha un consens generalitzat sobre què és una àrea o aglomeració metropolitana: un conjunt de nuclis urbans interrelacionats per la mobilitat dels seus habitants i per la integració dels seus mercats laborals, que conformen un *continuum* urbà dens i

7. El cas de Luxemburg no és pertinent ja que la població del país no arriba a 500.000 habitants, i en aquest estudi tractem les àrees metropolitanes a partir de 750.000 habitants, segons la definició de les Nacions Unides.

poblat.⁸ Tanmateix, **no hi ha una manera sistemàtica de mesurar les dimensions de les aglomeracions metropolitanes**: en alguns casos, es té en compte la densitat de la ciutat central i de la resta de municipis, mentre que en d'altres el que compta és la població de l'àrea metropolitana i de la ciutat central. En alguns països es fan enquestes per determinar els fluxos de mobilitat i dibuixar els límits dels mercats de treball, però en molts casos no hi ha dades disponibles.

A l'Amèrica del Nord es realitzen els censos de població incloent les àrees metropolitanes com un àmbit més. Als Estats Units, l'oficina del cens (Census Bureau) delimita des de 1949 les aglomeracions metropolitanes del país tenint en compte el nucli central (població i densitat) i la integració socioeconòmica amb els municipis del voltant. Se n'estableixen diverses categories segons la dimensió del nucli central (per exemple, un mínim de 10.000 habitants) i del conjunt de municipis (mínim de 50.000). Al Canadà, l'agència nacional d'estadística (Statistique Canada) també diferencia diversos tipus d'àrees metropolitanes segons la població del nucli central. En el cas de les aglomeracions més grans (*région métropolitaine de recensement*), cal que el nucli central tingui almenys 100.000 habitants. En ambdós casos, les dades són accessibles i s'actualitzen en cada cens. Per tant, es poden analitzar sèries llargues en el temps.

A la Unió Europea (UE), la situació és molt diferent. Malgrat comptar amb una agència europea d'estadística (Eurostat), **no existeix una definició comuna del fenomen metropolità**. Cada país té la seva definició de municipi, i si s'escau, d'àrea o aglomeració metropolitana, fet que dificulta la comparació. El que sí s'ha desenvolupat és el sistema NUTS (Nomenclature of Territorial Units for Statistics), que defineix diferents nivells administratius (comunitats autònomes, províncies, municipis), sense incloure l'àmbit metropolità.

Per la seva banda, la Comissió Europea ha impulsat una auditoria urbana (*urban audit*), per tal de comparar el perfil socioeconòmic de les ciutats europees. En aquest cas, es diferencien l'àmbit municipal (la ciutat), l'àmbit inframunicipal (els districtes) i l'àmbit supra-municipal (*larger urban zone*). Aquesta és una base de dades àmplia pel que fa a l'àmbit municipal, però encara per desenvolupar en l'àmbit metropolità.

La manca de dades disponibles sobre les àrees metropolitanes a la UE contrasta amb l'**abundància de dades sobre les regions**, fet simptomàtic de la importància dels pro-

8. En aquesta recerca no volem entrar en debats terminològics, per la qual cosa utilitzem com a sinònims àrea metropolitana i aglomeració metropolitana/urbana.

cessos de descentralització que hi ha hagut en molts països europeus. En efecte, els ens subestats (regions, comunitats autònomes) han protagonitzat les majors reformes: s'han constituït, en molts casos (Espanya, Itàlia, Bèlgica), com a àmbits de govern, amb competències i ingressos propis, amb assemblees sorgides de la voluntat popular. Països tradicionalment unitaris, com França i el Regne Unit, han iniciat també processos de descentralització. En altres casos, la descentralització ha estat més administrativa que política (Grècia, Portugal), responent als requeriments europeus per obtenir els fons de cohesió.

En definitiva, la rellevància política de les àrees metropolitanes a la UE és secundària. Tal com denuncia un dictamen del Comitè Econòmic i Social Europeu de 2003: «la situación de las áreas metropolitanas y la cuestión de su gobernanza nunca se han estudiado en profundidad a nivel de la Unión Europea. Por lo tanto, nunca han sido un objetivo específico de las políticas comunitarias» (Comité Económico y Social Europeo, 2003: 3).

Els estudis comparatius són, doncs, complicats ateses aquestes limitacions en l'accés a dades i la seva homogeneïtat.⁹ Per tal de poder fer una anàlisi comparativa, hem utilitzat les dades de les **Nacions Unides**, concretament les publicades per la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat.¹⁰ Les dades de les Nacions Unides són recents (2005) i s'han classificat amb el mateix mètode per a tots els països membres, a partir de les dades publicades pels instituts d'estadística nacionals i fixant el llinar mínim de població de les aglomeracions metropolitanes en 750.000 habitants. En alguns punts hem ampliat les dades a partir de fonts primàries i/o secundàries.

En qualsevol cas, l'objectiu d'aquesta recerca no és la delimitació de quines són les àrees metropolitanes en llur dimensió geogràfica sinó política. A continuació presentem els elements més destacats sorgits de la comparació de les diverses fórmules que existeixen per tal de governar les aglomeracions urbanes.

9. Hi ha exemples d'anàlisis sistemàtiques del fenomen metropolità. En l'àmbit europeu, destaquem la recerca GEMACA (Group for European Metropolitan Areas Comparative Analysis), que se centra en la dimensió de la competitivitat econòmica. A Catalunya, destaquem l'estudi publicat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona a la revista *Papers*, núm. 37, «Grans aglomeracions metropolitanes europees» (2002). En aquesta recerca es delimiten les regions metropolitanes a partir de criteris de densitat i de població relatives al nucli central i als altres municipis. En la revista *Papers*, núm. 50, apareguda en el procés d'edició d'aquesta publicació, s'han actualitzat les dades.

10. Les dades, sota el títol de *The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision*, són accessibles a: <http://esa.un.org/unup>

Les polítiques relatives a l'àmbit metropolità

El primer element destacat en l'anàlisi país per país és l'**excepcionalitat de la legislació específica de reconeixement del fenomen metropolità per part dels governs centrals**. En efecte, només a França, Portugal, el Regne Unit i Finlàndia els governs de l'Estat han creat lleis relatives a la creació d'àrees metropolitanes.

La poca activitat legislativa en matèria metropolitana a escala estatal s'explica en part per l'estructura política dels països (unitària, federal, regional). En els països amb descentralització política regional, les competències d'organització municipal i concretament de creació d'àrees metropolitanes pertanyen als governs subestats. Per tant, trobem una pluralitat de models de governabilitat metropolitana.

Tal com mostrem en la taula 2, dels 16 països analitzats, en 10 el govern central decideix com es governen les àrees metropolitanes del país, mentre que en sis són els ens subestats els qui tenen aquesta competència. Per a cada un dels països, destaquem les lleis dels darrers vint anys que han tingut un impacte en la governabilitat metropolitana, ja sigui perquè s'han creat estructures metropolitanes (França, Regne Unit, Finlàndia, Canadà, Alemanya, Portugal) o perquè s'han realitzat reformes municipals que han alterat el model vigent (Dinamarca, Irlanda, Espanya). Hi ha països en què no hi ha legislació recent en matèria metropolitana (Àustria, Bèlgica, Estats Units, Suècia, Grècia) o en què les temptatives realitzades han fracassat (Holanda, Itàlia).

Pel que fa als **països nòrdics**, la descentralització s'ha produït cap als governs locals i no cap a ens intermedis. En aquest cas, però, no hi ha una política estatal d'àrees metropolitanes, ja que només hi ha una gran aglomeració, la de la capital. Per tant, la legislació, si n'hi ha, s'adreça únicament a la governabilitat de la capital, com a Hèlsinki. També era el cas de Dinamarca fins l'any 2007, en què es va aprovar una llei estatal per a la creació de regions i es va eliminar l'estructura metropolitana existent a Copenhaguen.

A **Holanda**, que també és un estat unitari, s'ha impulsat la cooperació entre municipis i s'ha intentat sense èxit reformar els governs locals per donar més visibilitat al fet metropolità. Es tracta d'un cas únic, ja que les quatre majors ciutats del país (Amsterdam, Rotterdam, l'Haia i Utrecht) formen una gran regió metropolitana anomenada Randstad. Per a aquesta zona, el govern central efectua una planificació regional mitjançant una agència estatal. Aquesta és una estratègia realitzada també a **Irlanda**, a partir de l'aprovació de la Llei de planificació i desenvolupament de 2000.

Taula 2. Països i política relativa a les àrees metropolitanes

<i>Àmbit de competència per a la creació d'àrees metropolitanes</i>	<i>Països</i>	<i>Lleis relatives a les àrees metropolitanes i/o amb impacte per a la governabilitat metropolitana</i>
Central	Dinamarca	Llei estatal de reforma municipal (2007)
	Finlàndia	Llei de creació del Consell Metropolità de Hèlsinki (1997)
	França	Llei de simplificació i reforçament de la cooperació entre municipis (Loi Chevènement) (1999)
	Grècia	—
	Holanda	Llei de normes comunes (de cooperació de municipis) (2005) Intents fracassats de reformes metropolitanes (el darrer, el 2007)
	Irlanda	Llei de planificació i desenvolupament (2000)
	Itàlia	Llei de ciutats metropolitanes (1990) (sense aplicació real)
	Portugal	Llei que estableix el règim jurídic de les àrees metropolitanes de Lisboa i Porto (2008)
	Regne Unit	Llei de creació de la Greater London Authority (1999)
	Suècia	—
Subestatal	Alemanya (<i>Länder</i>)	Hesse: Llei d'aglomeracions (2001) Baden-Württemberg: Llei de creació de la Verband Region Stuttgart (1994) Baixa Saxònia: Llei de la regió de Hannover (2001)
	Àustria (<i>Länder</i>)	—
	Bèlgica (regions)	—
	Espanya (comunitats autònomes)	Catalunya: lleis d'organització territorial (1987) Comunitat Valenciana: lleis de creació d'entitats metropolitanes (2000 i 2001)
	Canadà (províncies)	Quebec: Llei de creació de la Comunitat Metropolitana de Montreal (2001); Llei de reforma municipal (2000) Ontàrio: Llei de la Ciutat de Toronto (1997) (revisió 2006)
	Estats Units (Estats)	—

Al sud d'Europa, Grècia i Portugal tenen regions però com a ens de descentralització administrativa, no política. **Grècia** va realitzar una reforma municipal l'any 1997-98, la reforma Capodistrias, però la seva major àrea metropolitana, Atenes, en va quedar exclosa. En canvi, **Portugal** ha realitzat en cinc anys dues reformes successives (2003 i 2008) que reconeixen l'existència de dues àrees metropolitanes (Lisboa i Porto) i d'associacions de municipis per a aglomeracions més petites.

A **Itàlia**, malgrat ser un estat regional, el govern central va intentar impulsar una política metropolitana (l'any 1990, amb el projecte de ciutats metropolitanes), sense èxit. Tot i que a la Constitució italiana es fa referència a les àrees metropolitanes, a la pràctica no existeix llur reconeixement institucional.

Els dos països que han estat més actius són França i el Regne Unit, que han passat de ser estats unitaris a estats regionals en els darrers anys (creació de regions franceses i procés de *devolution* britànic). Pel que fa a la governabilitat metropolitana, la **lleï francesa** sobre la cooperació intermunicipal de 1999 crea, a tot el país, diverses estructures metropolitanes en funció de llur població. En canvi, al **Regne Unit**, la política del Govern de Margaret Thatcher de 1985 va significar la desaparició dels governs metropolitans existents i la seva transformació en entitats sectorials. Aquesta situació va canviar només per a la capital i major aglomeració del país l'any 1999, en què el Govern de Tony Blair va impulsar la creació d'un govern metropolità per a Londres. França també ha legislat de manera diferent per a la seva capital (París), que ha quedat al marge de la reforma de les aglomeracions urbanes.

En els **països descentralitzats** (federal o autonòmics), els parlaments subestats són els responsables de crear àrees metropolitanes (en el marc de la distribució de competències entre àmbits de govern de cadascun dels països). Això provoca que no hi hagi un model uniforme en tot el país. Aquest és el cas sobretot d'Alemanya, en què els diversos *Länder* han estat molt actius i s'han introduït models de governabilitat metropolitana molt variats. Al Canadà, els governs provincials també han intervingut àmpliament en l'àmbit metropolità, però creant models més homogenis que en el cas alemany.

A Bèlgica, Àustria, Espanya i els Estats Units, els governs subestats han estat, en general, poc actius en l'aprovació de lleis metropolitanes. En els dos primers casos, es tracta de països petits en què hi ha una aglomeració dominant (la de la capital). En el cas espanyol, hi ha hagut poca intervenció en política metropolitana, excepte a Catalunya i a la Comunitat Valenciana. Finalment, als Estats Units s'ha optat per deixar als governs locals

la iniciativa de prestar els serveis conjuntament i als ciutadans (per referèndum) el dret a decidir la creació de governs metropolitans.

Al marge de les diferències entre els països pel que fa a qui té la competència per crear àrees metropolitanes, en la majoria dels casos els governs centrals tenen **programes d'ajuda a les ciutats**. És el cas de l'anomenada *Politique de la ville* francesa i belga, que s'adreça a la millora dels barris de les grans aglomeracions. En l'àmbit de la UE, també hi ha fons destinats a la revitalització urbana, com el Programa URBAN. Als Estats Units, el Govern federal concedeix als municipis subvencions condicionades que influeixen en la governabilitat metropolitana. En efecte, per tal de poder accedir a un programa de finançament del transport públic, cal que els municipis creïn una autoritat metropolitana (Metropolitan Planning Organization) i elaborin un pla regional.

En definitiva, trobem una varietat de fórmules i de models de governabilitat metropolitana. A continuació, analitzem les característiques principals dels casos triats a partir de les variables que classifiquen els models de governabilitat metropolitana: el grau d'institucionalització, el grau de fragmentació institucional, les competències, el finançament i el tipus de representació.

El predomini de models mitjanament institucionalitzats

Els models de governabilitat metropolitana es poden classificar a partir del seu grau d'institucionalització, donant lloc a tres fórmules principals: els governs metropolitans, la coordinació vertical i la col·laboració horitzontal.

Per fer la recerca, **hem triat un o dos models de governabilitat metropolitana de cada país**. En primer lloc, hem triat l'aglomeració més poblada, que sol coincidir amb la capital estatal (excepte en els casos d'Alemanya, els Estats Units i el Canadà, en què les àrees metropolitanes més grans són les de Frankfurt, Nova York i Toronto, respectivament). En segon lloc, hem analitzat un altre cas quan en un mateix país hi ha una diversitat de models de governabilitat metropolitana (casos alemany, espanyol, francès, britànic, canadenc i dels EUA). Per triar aquest segon cas, el criteri ha estat la població i l'existència d'un model de governabilitat metropolitana diferent de l'anterior.

La taula 3 mostra els models de governabilitat metropolitana per aglomeració estudiada.

L'anàlisi dels casos mostra que, en general, hi ha una tendència cap a les fórmules de governabilitat metropolitana amb un grau mitjà d'institucionalització. En efecte, dominen les

Taula 3. Models i exemples de governabilitat metropolitana analitzats

	<i>Aglomeracions metropolitanes estudiades</i>	<i>Model de governabilitat metropolitana</i>
Alemanya	Frankfurt	Coordinació vertical (Agència de Planificació Regional)
	Stuttgart	Govern Metropolità a dos nivells (Verband Region Stuttgart)
Àustria	Viena	Coordinació vertical (ciutat estat)
Bèlgica	Brussel·les	Coordinació vertical (Regió de Brussel·les-Capital)
Dinamarca	Copenhaguen	Coordinació vertical (Regió Hovedstaden)
Espanya	Madrid	Coordinació vertical (Comunitat de Madrid)
	Barcelona ¹¹	Coordinació vertical (entitats metropolitanes de transport i medi ambient) i col·laboració horitzontal (Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana)
Finlàndia	Hèlsinki	Govern Metropolità a dos nivells (Consell Metropolità de Hèlsinki)
França	París	Coordinació vertical (Regió d'Île-de-France)
	Lió	Govern Metropolità (Communauté Urbaine de Lyon)
Grècia	Atenes	Coordinació vertical (per diversos àmbits administratius)
Holanda	Randstad	Coordinació vertical (Agència Nacional per a la Planificació Territorial)
Irlanda	Dublín	Coordinació vertical (Dublin Regional Authority)
Itàlia	Roma	Coordinació vertical (per diversos àmbits administratius)
Portugal	Lisboa	Govern Metropolità a dos nivells (Àrea Metropolitana de Lisboa)
Regne Unit	Londres	Govern Metropolità a dos nivells (Greater London Authority)
	Birmingham	Coordinació vertical (per agències sectorials)
Suècia	Estocolm	Coordinació vertical (comtat d'Estocolm, Oficina de Planejament Territorial i Transport Urbà)
Canadà	Toronto	Govern Metropolità a un nivell (Ciutat de Toronto)
	Vancouver	Col·laboració horitzontal (Greater Vancouver Regional District)
Estats Units	Nova York	Coordinació vertical (agències sectorials i diversos àmbits de govern)
	Miami	Govern Metropolità a dos nivells (comtat de Miami-Dade)

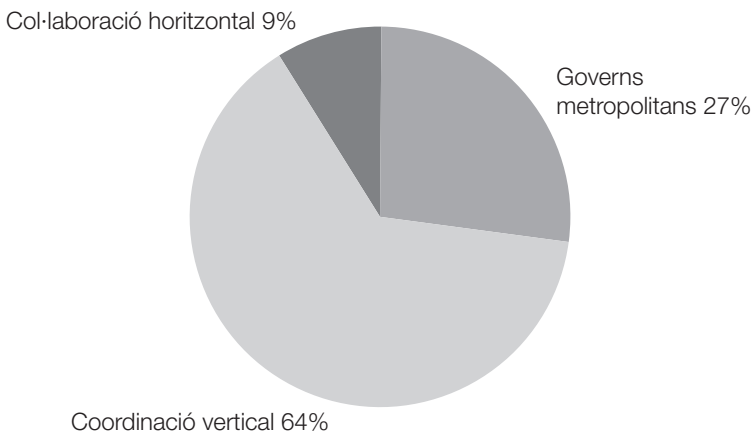
11. Situació abans de l'aprovació inicial dels estatuts del Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (gener de 2009). El Consorci agrupa les entitats metropolitanes de transport i medi ambient i la Mancomunitat de Municipis, però aquestes continuen mantenint llurs funcions originals.

solucions de coordinació vertical, seguides per la creació de governs metropolitans i, en darrer lloc, les fórmules de cooperació entre municipis (vegeu el gràfic 1).

La coordinació vertical pot ser de dos tipus. En primer lloc, trobem força casos en què un **àmbit de govern existent** assumeix a la pràctica les tasques de coordinació metropolitana: és el cas de la ciutat estat de Viena, la Regió de Brussel·les-capital, la Regió Hovedstaden a Copenhaguen, la Comunitat de Madrid i la Regió d'Île-de-France a París. Es tracta d'àmbits de govern diferents, amb més o menys poders: ens subestats en el cas austríac, belga i espanyol, amb competències importants; ens regional a França, amb competències de coordinació; ens supramunicipal a Dinamarca, sense autonomia financera. És freqüent que, en la coordinació vertical per a un àmbit de govern no metropolitana, el territori d'actuació d'aquesta institució sigui més gran o més petit que l'àrea metropolitana. En efecte, no són institucions creades expressament per desenvolupar un lideratge metropolitana, sinó que han adoptat aquest paper amb els fets. Això explica que no coincideixin exactament amb el territori funcional.

Hi ha tres casos, els de Nova York, Roma i Atenes, en què la coordinació és vertical però efectuada per diversos àmbits (local, regional, estatal), sense que existeixi una estructura específicament metropolitana. Es tracta d'àrees metropolitanas amb un fort encavalcament de competències i de responsabilitats a causa de la intervenció dels diversos àmbits. En el cas nord-americà, per la magnitud de l'aglomeració (gairebé 19 milions de

Gràfic 1. Models de governabilitat metropolitana analitzats



persones), en què també hi ha una multiplicitat d'agències sectorials. La superposició d'organismes és especialment nombrosa en el cas del transport públic. En els exemples grec i romà, la coordinació per als diversos àmbits s'explica per la manca de voluntat política de fer una reforma a les capitals estatals i simplificar la governabilitat metropolitana. En efecte, un dels problemes associats al govern de les àrees metropolitanes és la resistència a reconèixer-les com un espai polític autònom. En el cas de les capitals, aquestes reticències són més fortes, a causa de la rivalitat política amb el govern central.

La coordinació vertical també es pot efectuar mitjançant una o diverses agències que tenen **una sola funció**: la planificació regional (Frankfurt, Randstad holandès), el transport, la policia, els incendis i emergències (Birmingham), el transport i el medi ambient (Barcelona). En aquests casos, l'estructura institucional és més simple que en el cas de la coordinació per àmbits de govern, ja que es tracta d'una autoritat encarregada d'una sola àrea de competència. Es tracta d'una fórmula molt estesa als Estats Units, on han proliferat les agències sectorials (*special districts*) (n'hi ha a tots els estats menys al Districte de Colúmbia). La fragmentació de les funcions metropolitanes dificulta assolir una visió global dels reptes metropolitans; aquesta resulta més fàcil quan la coordinació la realitza un àmbit de govern amb competències àmplies.

Hi ha dos casos en què la coordinació s'efectua alhora per un àmbit administratiu que realitza una sola funció: el comtat d'Estocolm (en l'àmbit metropolità, s'ocupa de la planificació del transport) i l'Autoritat Regional de Dublín (encarregada de la planificació regional).

El segon tipus de fórmula de governabilitat més utilitzada és la que implica més canvis institucionals: la creació de **governos metropolitans**. En efecte, trobem diversos exemples en què s'ha creat una institució amb la voluntat de reconèixer el fet metropolità: Stuttgart, Hèlsinki, Lió, Lisboa, Londres, Toronto, Miami. Excepte en el cas de la capital econòmica del Canadà, es tracta de models a dos nivells, en què s'ha respectat l'existència de municipis i s'ha creat un ens per sobre dels municipis, que li deleguen les competències. En canvi, a Toronto s'han fusionat els municipis per tal de crear una sola unitat administrativa, la megaciutat de Toronto (*megacity*).

Veurem, però, que, pel tipus de competències, finançament i representació, aquests governs metropolitans, de creació recent (excepte el de Miami, creat l'any 1957), són **versions descafeïnades dels ideals reformistes**. En efecte, malgrat representar un reconeixement polític de les àrees metropolitanes, llur capacitat d'acció política es veu limitada per la distribució de competències amb altres àmbits, per la manca de finançament propi o per la debilitat de la legitimitat democràtica.

Finalment, trobem pocs casos en què domina la **col·laboració horitzontal**: a Vancouver (a través del Greater Vancouver Regional District) i a Barcelona (amb la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana, que conviu amb les autoritats sectorials de transport i medi ambient). Els dos exemples es diferencien pel tipus de competències realitzades (més àmplies en el cas canadenc) i pel seu funcionament intern.

A Vancouver, els municipis membres de l'associació poden decidir si participen o no en certs dossiers (pel mecanisme d'*opting in, opting out*), mentre que en el cas barceloní no hi ha aquesta possibilitat. Sens dubte, aquesta diferència s'explica per la dinàmica política de les dues àrees metropolitanes, ja que al Canadà no existeixen els partits polítics locals com els entenem a Europa. A Vancouver, els municipis estan governats per alcaldes i consells municipals sense vinculació política amb els partits polítics provincials i federals. Això els permet una autonomia per decidir de participar o no en certs projectes metropolitans, llibertat que no tenen els representants polítics de l'àrea metropolitana de Barcelona. No obstant això, la mancomunitat canadenc és més vulnerable que la catalana davant la intervenció del govern provincial, ja que el Govern de Colúmbia Britànica és l'únic legislador en l'àmbit del govern local. Així, l'autonomia local no és reconeguda a la Constitució canadenc: la creació i dissolució dels ens locals depèn de la voluntat dels governs provincials. Per tant, des del punt de vista jurídic, l'existència de l'associació canadenc és més fràgil que la mancomunitat barcelonina, malgrat comptar amb 40 anys de vida.

Constatem, doncs, que models de governabilitat metropolitana aparentment semblants funcionen de manera diferent a la pràctica, tal com mostren les fitxes de cada cas. Les tradicions i la cultura política, com també la configuració dels actors locals (quines són les forces vives de cada àrea metropolitana, com es reparteix el poder entre els grups), expliquen les diferències en els models. Destaquem també que tot i haver-hi un model dominant de governabilitat metropolitana (la creació d'institucions específicament metropolitanes, la coordinació vertical, la col·laboració horitzontal), sovint hi ha altres organismes que participen en la gestió o planificació de serveis metropolitans, tal com tractem en el punt següent.

La fragmentació com a element transversal

Un dels arguments per crear governs metropolitans o instàncies de coordinació metropolitana és combatre la fragmentació institucional de les àrees metropolitanes. L'anàlisi dels casos mostra una varietat de situacions pel que fa a la fragmentació institucional.

En un extrem, trobem exemples d'una forta fragmentació, no tan sols pel que fa a àmbits de govern (municipis, ens supramunicipals com les diputacions o els comtats, regions o estats federats), sinó també pel que fa a altres organismes (empreses de transport, agències mixtes de promoció econòmica, etc.). Aquest és el cas de Frankfurt, Nova York, Atenes, Roma, Birmingham o Barcelona, per citar-ne alguns. En relació amb la fragmentació, l'exemple holandès és especial, ja que és una àrea metropolitana policèntrica, formada per quatre ciutats (i quatre províncies).

En l'altre extrem, hi ha àrees metropolitanes on la «densitat institucional» és menor. Sovint, s'hi han realitzat reformes que han reduït el nombre de municipis, com al Canadà, als països nòrdics i als del centre d'Europa. En canvi, els països del sud d'Europa es caracteritzen per un nombre elevat de municipis i la superposició institucional, sent França l'exemple més paradigmàtic. Per exemple, a l'aglomeració parisenca hi ha gairebé 1.300 municipis, més que la suma de tots els municipis belgues, suecs i danesos.

Madrid representa l'excepció de la tendència de les ciutats europees meridionals: a l'àrea metropolitana hi ha dos àmbits de govern (local i autonòmic), ja que les competències de la Diputació foren assumides per la Comunitat de Madrid (de caràcter uniprovincial). El nombre de municipis és alt (179), a causa de la mida dels municipis situats a la segona corona metropolitana. Aquesta situació contrasta amb la gran superfície de la ciutat central i capital espanyola, fruit de l'annexió de 13 municipis entre 1948 i 1954.

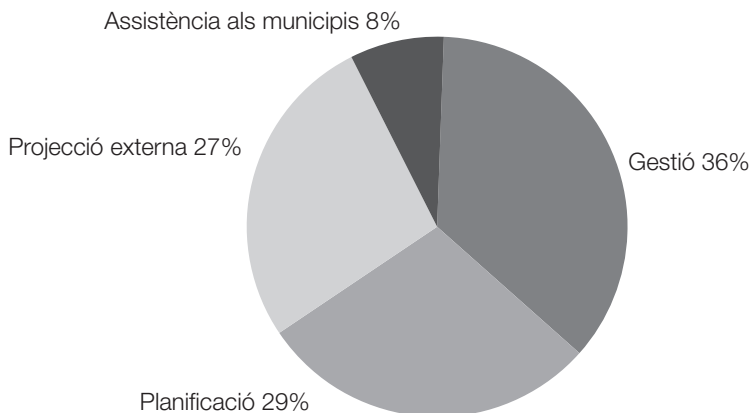
És interessant constatar que, malgrat la realització de reformes institucionals dràstiques, com la fusió de municipis a Toronto, és impossible eliminar del tot la fragmentació institucional. En efecte, la idea teòrica de poder fer front als problemes metropolitans a través d'una institució topa, a la pràctica, amb el dinamisme propi de les aglomeracions metropolitanes. La creació d'un govern metropolità (d'un o dos nivells) per cobrir una determinada àrea metropolitana queda obsoleta al cap de poc temps, ja que els límits del que es considera «urbà» evolucionen de manera paral·lela a la mobilitat i als intercanvis de fluxos més enllà dels límits municipals. Això explica que governs metropolitans com els de Toronto o Miami cobreixin només una part del que es considera la regió funcional, i que es creïn altres organismes per prestar serveis al conjunt de l'àrea metropolitana (com el transport públic).

El **decalatge entre regió funcional i institucions metropolitanes** és palès en la majoria de casos analitzats en la recerca. Tal com mostra el diagrama comparatiu de les pàgines 44-45, hi ha pocs casos en què la institució metropolitana o les agències sectorials

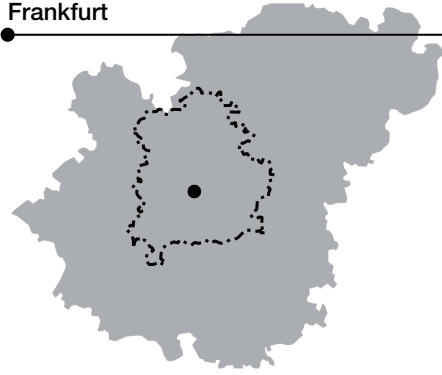
coincideixen amb l'aglomeració metropolitana (Stuttgart, Hèlsinki, Lió, Vancouver, Birmingham i Dublín). Hi ha casos en què la institució metropolitana o que fa de líder metropolità només cobreix una part de l'aglomeració: Frankfurt (Agència de Planificació Territorial), Viena (ciutat estat), Brussel·les (Regió de Brussel·les-Capital), Barcelona (Mancomunitat de Municipis i entitats metropolitanes de transport i medi ambient), Roma (ciutat de Roma), Londres (Greater London Authority), Toronto (nova Ciutat de Toronto), Nova York (agències sectorials i Estat de Nova York) i Miami (Comtat de Miami-Dade). En canvi, en altres casos succeeix la situació inversa: l'àmbit territorial d'algunes institucions (sovint, regionals) és superior al de les aglomeracions estudiades. Aquest és el cas de Copenhaguen (Regió Hovedstaden), Madrid (Comunitat de Madrid), París (Regió d'Île-de-France), Atenes (Regió d'Àtica) i Estocolm (Comtat d'Estocolm). Un cas a part és l'aglomeració holandesa del Randstad, formada per quatre nuclis interconnectats sense una coordinació metropolitana excepte pel que fa a l'ordenació del territori, exercida per una agència nacional.

A més a més dels governs o administracions territorials (municipis, autoritats metropolitanes, províncies, regions), en totes les aglomeracions metropolitanes existeixen altres organismes amb diverses funcions. Es tracta d'agències, consorcis i associacions que realitzen bàsicament quatre funcions principals: de projecció externa, de gestió, de planificació i d'assistència als municipis. El gràfic 2 sintetitza els tipus d'altres organismes presents a les àrees metropolitanes pel que fa als casos analitzats.

Gràfic 2. Altres organismes segons la funció



Frankfurt



Stuttgart



Viena



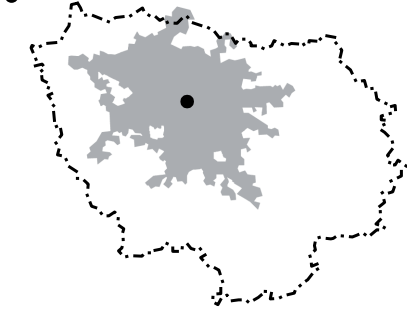
Barcelona



Helsinki



Paris



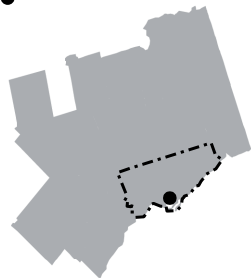
Roma



Lisboa



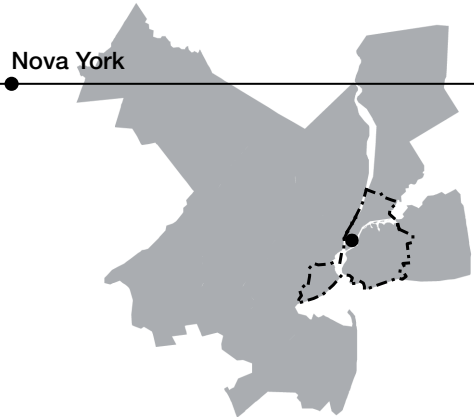
Toronto



Vancouver



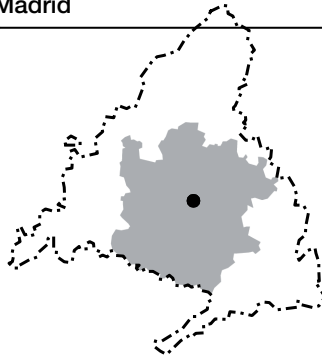
Nova York



Brussel·les

Copenhaguen

Madrid



Lió

Atenes

Randstad

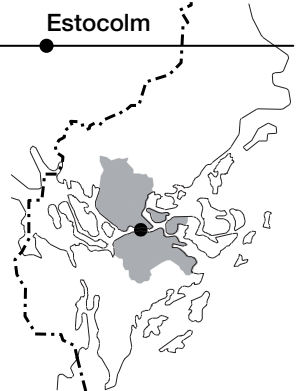
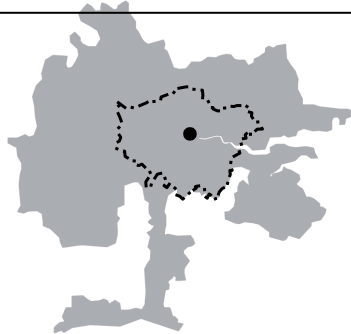
Dublín



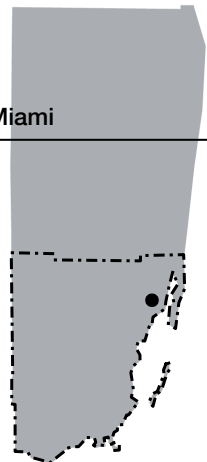
Birmingham

Londres






Estocolm



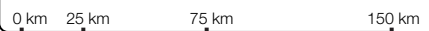
Miami



Llegenda

-   Ciutat principal
-  Límit d'institució metropolitana
-  Aglomeració metropolitana coincident amb institució
-  Aglomeració metropolitana no coincident amb institució

Escala gràfica



Les empreses de gestió són les més abundants, sobretot les relatives al servei del **transport públic** i, en menor mesura, al tractament de residus i els parcs. En totes les aglomeracions existeix una empresa responsable del transport de la ciutat central i dels municipis veïns. Per exemple, Metro Madrid, Toronto Transit Commission, o Wiener Linien (a Viena). En molts casos, aquestes empreses formen part d'altres organismes públics que es dediquen a la planificació de la xarxa de transport, de la integració tarifària, etc. En el cas madrileny, es tracta del Consorci Regional de Transports de Madrid, dependent de la Comunitat de Madrid; en el cas canadenc, de la Greater Toronto Transit Authority, dependent del Ministeri de Transports provincial; en el cas austríac, de l'Associació del Transport de la Regió Est, sota la tutela dels *Länder*. En aquests tipus d'organismes hi ha representants tant del món local com de l'àmbit o àmbits superiors de govern. També trobem alguns exemples d'organismes de planificació regional de tipus consultiu, com a l'àrea metropolitana de Viena i la de Miami.

A més a més dels organismes de gestió i planificació, trobem un gran nombre d'associacions sense ànim de lucre i d'empreses públiques, privades o mixtes en la línia de les fórmules neoregionalistes. El seu objectiu principal és la **promoció econòmica** de les aglomeracions metropolitanes a escala internacional, per tal d'atreure inversors i turistes. Algunes entitats es dediquen exclusivament al màrqueting institucional i a la millora de la competitivitat de l'àrea metropolitana (per exemple, a Frankfurt, Stuttgart, Randstad o Copenhaguen), mentre que d'altres es presenten com una plataforma de debat i reflexió metropolitanes (com el Consell Econòmic i Social de la Regió d'Île-de-France, Dublin City Development Board, l'Associació del Pla Estratègic Metropolità de Barcelona, Toronto City Summit Alliance o London First). Es tracta d'organismes **consultius** i de representació mixta, ja que a més a més d'alcaldes i regidors hi participen membres del sector empresarial, cambres de comerç, universitats, etc.

Finalment, trobem un conjunt d'organismes que es dediquen a donar suport tècnic i jurídic als municipis. Sovint, són **associacions de municipis** i les tasques habituals són l'assessorament jurídic general, suport tècnic sobre els fons europeus, anàlisi de dades regionals i gestió de projectes finançats per la Unió Europea. Per exemple, aquest tipus d'organismes existeix a Brussel·les i a Atenes. Algunes d'aquestes tasques també són desenvolupades per altres entitats, com l'Agència de Planificació de Frankfurt, el Govern Metropolità de Stuttgart o el Greater Vancouver Regional District.

Competències

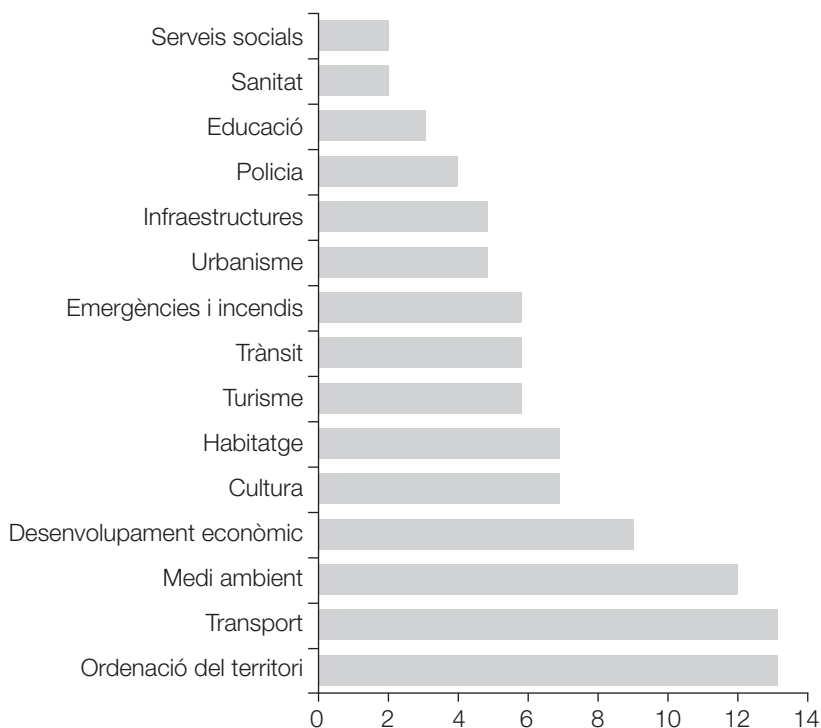
Una de les tasques més difícils en l'anàlisi de la governabilitat metropolitana és saber quines polítiques s'elaboren en l'àmbit metropolità i quin és el poder real de les estructures metropolitanes.

El gràfic 3 mostra el nombre i el tipus de competències que desenvolupen els ens metropolitans analitzats en la recerca.

Les tres competències més freqüents són les relatives a l'ordenació del territori, el transport i el medi ambient.

En el primer cas, els ens metropolitans realitzen funcions de planificació territorial: previsions sobre emplaçaments de les infraestructures i els equípaments d'interès metropo-

Gràfic 3. Competències



lità, planificació dels grans eixos de desenvolupament territorial i de les necessitats de transport, previsió dels espais verds i parcs metropolitans. Aquest és l'àmbit on és més difícil l'avaluació del poder real de les autoritats metropolitanes, ja que a vegades aquests plans regionals són només orientatius o estan sotmesos a les directrius d'altres àmbits de govern. Això succeeix en el cas suec, on el pla del Comtat d'Estocolm és orientatiu i són els municipis els que determinen els usos del sòl mitjançant els seus plans locals. O a la inversa, també succeeix que un pla elaborat per una autoritat metropolitana depèn de les línies marcades per un govern superior. Per exemple, a Irlanda els plans regionals, com el que afecta l'àrea metropolitana de Dublín, es realitzen seguint la pauta establerta pel Govern central, que controla tot el procés. A Vancouver, malgrat que el Govern provincial pot decidir la planificació de l'àrea metropolitana, el Greater Vancouver Regional District ha elaborat el seu pla regional; aquest ha estat incorporat en el pla provincial i ha esdevingut obligatori per als municipis membres.

En els casos del transport i del medi ambient és més fàcil acotar la distribució de competències. En el cas del transport públic, els ens metropolitans realitzen tasques de planificació (d'infraestructures de transport públic, programació d'inversions) i de coordinació dels diversos operadors i de les tarifes dels títols de transport. A vegades, com succeeix a Roma o a Nova York, hi ha altres agències d'un àmbit superior (Regió del Lazio i Estat de Nova York, respectivament) amb les quals l'autoritat metropolitana ha de col·laborar.

Pel que fa al medi ambient, les competències solen incloure la coordinació completa del cicle de l'aigua (abastament d'aigua potable, sanejament i evacuació d'aigües residuals) i dels residus (recollida, tractament, reciclatge), assegurant la coordinació de les diverses empreses que en realitzen la gestió. Com hem vist en el punt anterior, les tasques de gestió relatives als serveis mediambientals i de transport públic solen realitzar-les empreses privades o públiques. Algunes autoritats metropolitanes també fan la planificació d'infraestructures metropolitanes (depuradores, abocadors, plantes de tractament de residus, etc.). Per exemple, és una tasca del Consell Metropolità de Hèlsinki. D'altres fan controls sobre els nivells de contaminació (per exemple, la regió danesa de Hovedstaden), i la majoria realitzen tasques de sensibilització i educació sobre el medi ambient.

L'altre àmbit en què els ens metropolitans intervenen sovint és el desenvolupament econòmic, bàsicament la promoció d'estratègies per fomentar l'ocupació i generar riquesa. Tot seguit, destaquen les competències en cultura i habitatge, turisme, trànsit, emergències i incendis (aquesta darrera és una tradició anglosaxona). Ja en menor mesura, hi ha unes altres dues competències territorials (urbanisme i infraestructures), i la seguretat (mit-

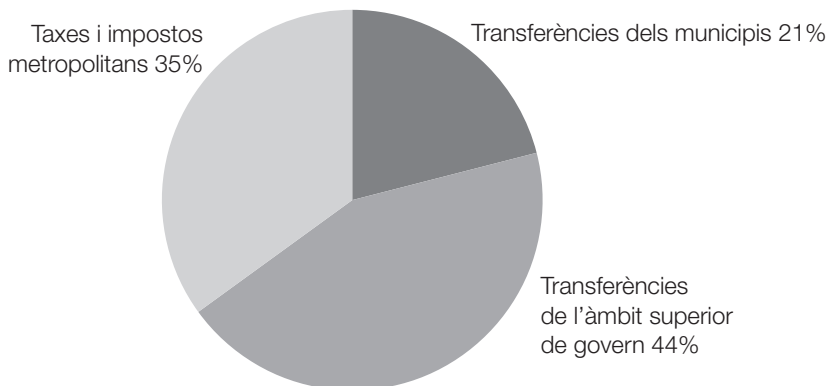
jançant cossos de policia metropolitana, competència també habitual als països d'influència anglosaxona). En darrer lloc, pocs ens metropolitans tenen competències en educació, sanitat i serveis socials. En aquest cas, sovint les realitzen els àmbits de govern superiors, com la regió danesa de Hovedstaden, el Comtat d'Estocolm o la Comunitat de Madrid.

En efecte, les competències de les autoritats creades expressament per donar serveis i fer polítiques a l'àrea metropolitana s'emmarquen en el camp de les *hard policies*, és a dir, amb el medi físic i no en temes relacionats amb les desigualtats socials (*soft policies*). Si mirem en detall els governs metropolitans analitzats (els casos de Londres, Stuttgart, Hèlsinki, Lisboa, Lió, Miami i Toronto), veiem que no tenen pràcticament competències en l'àmbit social ni funcions de redistribució; llur objectiu principal és la millora de la competitivitat econòmica. La distància amb el model ideal de govern metropolità reformista es confirma en l'anàlisi de les dues últimes variables: el finançament i la representació.

Finançament

Els models de governabilitat metropolitana es distingeixen també pel seu finançament. Tal com mostra el gràfic 4, la major part d'ingressos dels ens metropolitans o àmbits que fan la coordinació metropolitana prové de les transferències d'un àmbit superior de govern, seguit de les taxes i impostos propis i de les transferències dels municipis.

Gràfic 4. Fonts de finançament



Pel que fa a les subvencions d'un àmbit superior, aquestes provenen dels estats o dels ens subestats, segons l'estructura política del país. Per exemple, a França les subvencions són del Govern central, mentre que a Alemanya són els governs dels *Länder* que financen els ens metropolitans.

Les taxes i impostos metropolitans poden ser de diversos tipus. En la majoria dels casos, es tracta de la venda de serveis. Per exemple, a Miami els ingressos s'obtenen gràcies a la venda de l'aigua potable als municipis i a la recaptació de les taxes associades al tractament de residus.

En tercer lloc, el finançament s'obté, en menor mesura, dels municipis, que contribueixen al finançament normalment segons el seu pes demogràfic. Això succeeix, per exemple, a Lisboa i a Frankfurt.

Tanmateix, **en tots els casos analitzats el finançament és mixt**. En efecte, no hi ha una única font d'ingressos metropolitans. L'única excepció és Frankfurt, en què l'Agència de Planificació Regional es finança íntegrament per les transferències dels municipis membres. En el gràfic 5 presentem les fonts de finançament segons el model de governabilitat metropolitana.

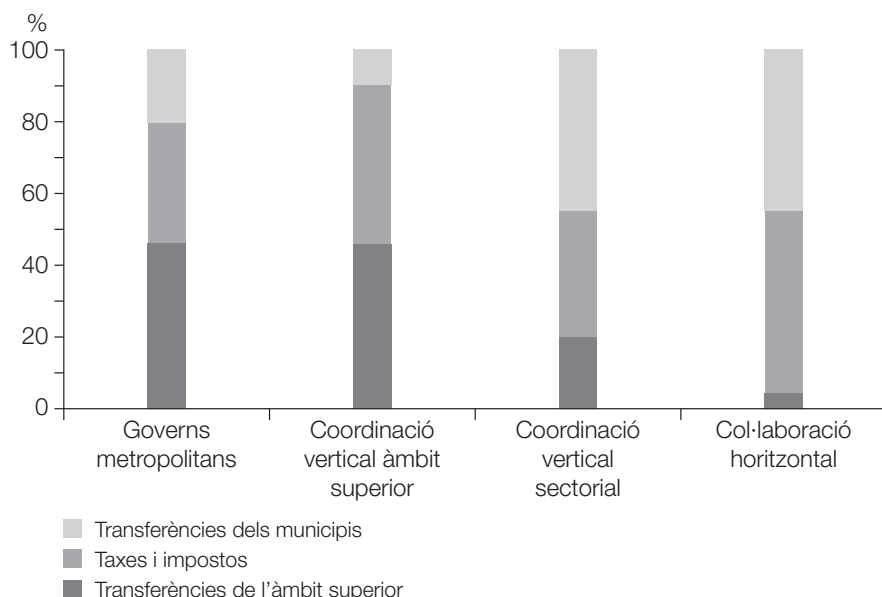
En els models de **col·laboració horitzontal**, el finançament provinent dels ens superiors és escàs. En efecte, el gruix dels ingressos prové dels municipis (cas de Barcelona) i de la venda de serveis als municipis membres (cas de Vancouver).

La situació canvia quan es tracta d'una agència de **coordinació sectorial**. Si bé els municipis contribueixen majoritàriament al finançament metropolità (cas de Frankfurt), aquest també gaudeix dels ingressos provinents de taxes i impostos i de les transferències d'àmbits superiors. Per exemple, això succeeix en les autoritats sectorials angleses (de transport, d'emergències i incendis, de policia, etc.).

En els casos de la coordinació realitzada per un **àmbit superior de govern**, com la Comunitat de Madrid o la Regió d'Île-de-France, el finançament s'obté gràcies als impostos propis i a les transferències estatals, segons el sistema financer de cada país. Per exemple, les regions belgues, com la de Brussel·les-Capital, es financen en un 70% gràcies a les transferències del Govern federal, mentre que el 60% dels ingressos de la ciutat estat de Viena provenen de transferències del Govern federal.

Finalment, en el cas dels **governos metropolitans**, el finançament també és mixt i dominat per les transferències dels governs superiors. Aquestes estructures tenen en general molt poca autonomia fiscal, com succeeix a Londres, on el funcionament de la Greater

Gràfic 5. Fonts de finançament segons model de governabilitat metropolitana



London Authority depèn de les transferències del govern britànic. A França, les *communes urbaines* gaudeixen d'una major autonomia fiscal, gràcies sobretot als ingressos obtinguts de la taxa professional. El govern metropolità que gaudeix de fiscalitat pròpia és el de Hèlsinki, que es finança amb el cobrament de taxes i serveis propis. Tanmateix, quan aquest ingrés no és suficient per pagar les despeses, els municipis fan transferències: Hèlsinki n'aporta la meitat i la resta de municipis hi contribueixen en funció de la seva població.

Representació directa i indirecta

La darrera variable que ens permet classificar els models de governabilitat metropolitana és l'elecció de llurs representants polítics (directa o indirecta).

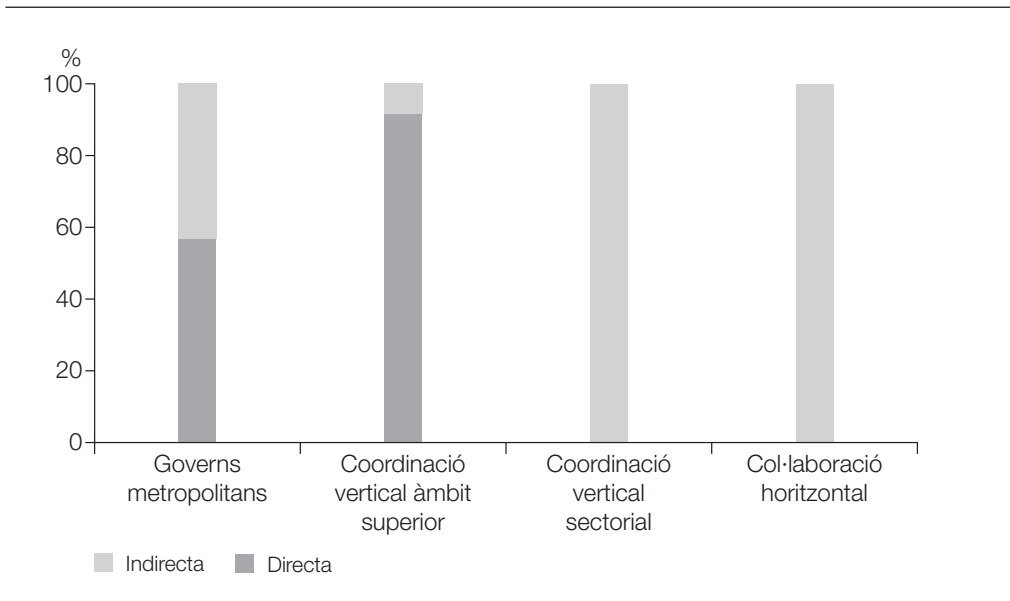
En el conjunt d'exemples estudiats, destaquem dos fets. En primer lloc, hi ha un **equilibri** entre els models de representació directa i indirecta. En segon lloc, existeix una **relació entre el grau d'institucionalització i el tipus de representació**. En efecte, com mostra

el gràfic 6, els models menys institucionalitzats (mancomunitats de municipis i agències de coordinació sectorials) es caracteritzen per l'elecció indirecta dels seus representants. En canvi, en els casos de coordinació metropolitana per un àmbit superior o de creació d'un govern metropolità hi ha un major percentatge de representació directa.

En els models de **col·laboració horitzontal** i de **coordinació vertical sectorial**, els municipis envien els seus representants (alcaldes i regidors) al si de l'autoritat metropolitana. En el primer cas, com a Vancouver, aquesta delegació de poders s'entén pel fet que es tracta d'una associació de funcionament flexible i poc burocràtica, en què els representants municipals decideixen el seu grau d'implicació segons els temes. A més a més, en el context canadenc, el sentiment de pertinença s'articula sobretot en l'àmbit provincial i federal, per la qual cosa fer eleccions metropolitanas no és una demanda ciutadana. Quan s'ha instaurat un sistema d'elecció directa, com a Toronto, ha estat per decisió del govern provincial.

En el cas d'agències sectorials, el fet d'ocupar-se només d'un àmbit (tractament de residus, abastament d'aigua potable, control d'incendis, transport públic, etc.) és un argument per deixar les decisions polítiques en mans dels alcaldes i regidors que representen els municipis de l'àrea metropolitana. Per exemple, a Frankfurt, l'Agència de Planificació

Gràfic 6. Tipus de representació segons model de governabilitat metropolitana



Regional és d'elecció indirecta. En canvi, fins l'any 2001, existia una autoritat metropolitana plurisectorial (Umlandverband Frankfurt), els representants de la qual eren escollits de manera directa.

Si analitzem les formes institucionals en què hi ha l'elecció directa de representants, observem que el major percentatge no es dona en els governs metropolitans sinó en els àmbits de govern superiors que realitzen la coordinació vertical, sobretot aquells amb competències importants. Per exemple, quan es tracta de regions en països descentralitzats (França, Espanya, Itàlia) o d'ens federats d'estats federals (Àustria, Alemanya, Bèlgica, Canadà, Estats Units). En els països nòrdics, els comtats (Estocolm) i les regions (Hovedstaden o de Copenhaguen) també són d'elecció directa. En canvi, en països unitaris com Irlanda o Grècia les regions que efectuen tasques de coordinació en l'àmbit metropolità (Àtica i de Dublín, respectivament) són d'elecció indirecta.

Pel que fa als governs metropolitans, quatre són d'elecció directa (Toronto, Miami, Londres i Stuttgart) i tres d'elecció indirecta (Lisboa, Lió, Hèlsinki). En el cas del Metro Toronto (a partir de la reforma de 1967) i el comtat de Miami-Dade (creat el 1957), l'elecció directa simbolitzava la realització del model ideal de govern metropolità segons el corrent dominant d'aleshores. Pel que fa als governs metropolitans de creació recent (Londres i Stuttgart), es va optar per l'elecció directa dels representants. En el primer cas, per restaurar la figura d'alcalde metropolità que fou abolida pel Govern de Margaret Thatcher, mentre que en el cas alemany, per introduir una innovació en el funcionament de les estructures supramunicipals.

La resta de governs metropolitans són d'elecció indirecta. En dos casos, Lisboa i Hèlsinki, es tracta de les majors aglomeracions del país i capitals estatals, per la qual cosa s'ha optat per mantenir estructures d'elecció indirecta. En el cas francès, l'acumulació de càrrecs electes existents, la resistència local i la magnitud de les aglomeracions incloses en la reforma foren arguments per privilegiar la representació indirecta.

En definitiva, hi ha diversos arguments per triar una representació indirecta o directa. De fet, un dels debats recurrents en la governabilitat metropolitana continua sent el de la necessitat o no d'escollir alcaldes i regidors a escala metropolitana.

Anàlisi dels models de governabilitat metropolitana europeus i nord-americans per països

Alemanya

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
82.532.000	357.030	231,2	73,4	26,6

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Alemanya	8,4	2.309.100	26.800
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

16 estats federats

313 comtats (*Landkreise*)

12.302 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	3	6.385.000	11
0,5-1	8	5.016.000	8
Menys de 0,5		49.229.000	81

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Rhein-Main*	3.730.000	4,5
Berlín	3.391.000	4,1
Stuttgart	2.670.000	3,2
Hamburg	1.739.000	2,1
Munic	1.254.000	1,5
Colònia	976.000	1,1

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

* Aglomeració policèntrica al voltant de Frankfurt.

Tendències generals en política metropolitana

A Alemanya, estat federal, les competències en organització metropolitana depenen dels 16 estats federats o *Länder*. Hi ha una gran diversitat de models de governabilitat: governs metropolitanos a dos nivells (Stuttgart, Hannover, Regió del Rhur), agències de planificació regional (Frankfurt, Heidelberg, Hamburg, Munic), coordinació vertical pel *Land* (Berlín). En general, es tracta de models amb un grau alt o mitjà d'institucionalització, creats per lleis dels *Länder*. Els exemples es diferencien també pel que fa al tipus de competències, de funcions i de representació.

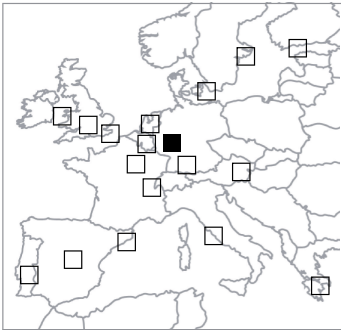
Un dels aspectes sorprenents del cas alemany és la pràctica habitual de canviar el model de governabilitat. En efecte, el debat metropolità és actiu i sovint condueix a introduir reformes en els models existents, ampliant-ne les competències o canviant-ne la funció. No és estrany, doncs, que un govern decideixi crear una autoritat metropolitana amb poders i que al cap d'uns anys s'elimini i s'opti per una estructura més lleugera, com una agència sectorial (cas de Frankfurt). O al contrari, que s'opti per un model més institucionalitzat, com a Stuttgart, en un moment en què a la resta de *Länder* aquesta fórmula no s'implementa. Es tracta, doncs, d'un país amb forta experimentació i flexibilitat en aquest camp i amb canvis continus en els models de governabilitat.

Els models de governabilitat metropolitana

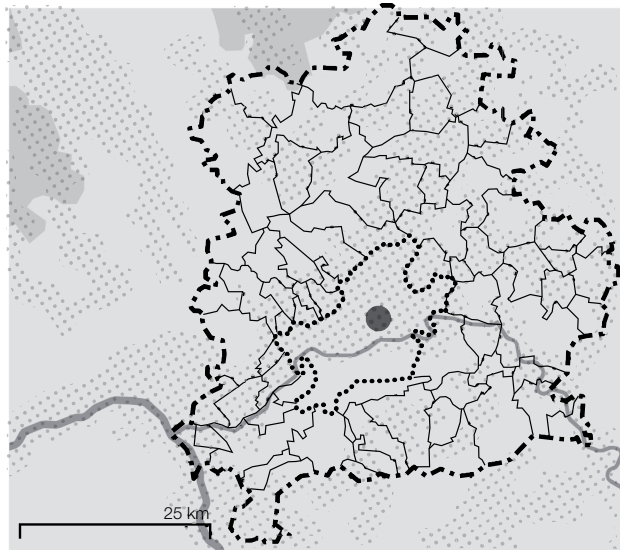
Frankfurt (aglomeració Rhein-Main)¹²

Coordinació vertical (Agència de Planificació Regional, Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main)

Frankfurt



- Ciutat principal
- - - Planungsverband
Ballungsraum
Frankfurt / Rhein-Main
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



12. Els mapes de cada una de les aglomeracions estudiades reflecteixen els elements següents: ciutat principal, institució/agència metropolitana o institució que sense ser explícitament metropolitana fa de líder metropolità, municipis de l'aglomeració i aglomeració metropolitana. A més a més, els mapes inclouen els rius més importants i les zones més urbanitzades (trama de punts grisos).

Fragmentació institucional

Segons la definició de les Nacions Unides, la regió del Rhein-Main és policèntrica i comprèn ciutats de tres *Länder*: Hesse, Baviera i Renània-Palatinat. Frankfurt és la ciutat més gran de la regió, en què destaquen quatre ciutats majors de 100.000 habitants, com Wiesbaden, Mainz, Darmstadt i Offenbach am Main. Tanmateix, no hi ha cap institució política transversal als tres estats.

Per tal de fer front a la fragmentació institucional, el Parlament de Hesse, on s'ubiquen la majoria dels municipis, va aprovar a finals del 2000 la Llei d'aglomeracions de Hesse (Ballungsraumgesetz). Aquesta llei suposa la creació, l'1 d'abril de 2001, de la Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, un ens públic que agrupa 75 municipis de l'àrea metropolitana i que amplia el nombre de municipis respecte a la seva predecessora, l'Umlandverband Frankfurt (1975-2000), que n'agrupava 43. A diferència de l'estructura anterior, de caire voluntari, la creació de la Planungsverband fou imposada pel govern de Hesse. Aquesta imposició ha generat reticències per part dels nous municipis membres.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Frankfurt	646.889	0,8	248,31	2.605	Municipi
Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main	2.230.436	2,7	2.600	858	1 federació local 75 municipis
Agglomeració metropolitana*	5.303.274	6,4	13.200	401	3 estats federats
Hesse	6.092.354	7,4	21.110	289	Estat federat 21 comtats i 5 ciutats (<i>kreisfreie Städte</i>) 426 municipis
Alemanya	82.532.000	100	357.030	231,2	16 estats federats 313 comtats (<i>Landkreise</i>) 12.302 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Agència de planificació regional (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main), del Govern de Hesse, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Segons l'Agència de planificació regional (Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main).

La llei també estableix com a prioritària la cooperació entre municipis en els àmbits següents: el sistema de transport públic, el trànsit, el tractament de residus, la promoció econòmica, la promoció cultural i la gestió dels parcs regionals. En conseqüència, existeixen altres empreses i ens sectorials per gestionar els serveis relacionats amb cada un dels àmbits. A més a més, existeixen diverses plataformes de cooperació entre les empreses i cambres de comerç de la regió.

Es tracta, per tant, d'una aglomeració metropolitana molt fragmentada des del punt de vista institucional però que compta amb una planificació territorial per al conjunt de municipis.

Competències

Aquest organisme fou creat per exercir una sola competència: la planificació regional, que es duu a terme mitjançant l'elaboració del Pla Regional d'Usos del Sòl i del Pla del Paisatge. L'elaboració del primer és una experiència pionera i ha suposat l'aprovació prèvia, l'any 2005, d'un Pla Estratègic amb les pautes de creixement i desenvolupament metropolitana fins al 2020. Es preveu aplicar el Pla Regional d'Usos del Sòl al conjunt de municipis l'any 2010, en substitució d'altres plans regionals que inclouen només una part dels municipis. El Pla del Paisatge completa la tasca realitzada per l'ens anterior (Umlandverband) i harmonitza els plans dels membres antics i dels nous municipis membres.

A més a més, la Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main desenvolupa tasques relacionades amb l'assessorament tècnic als municipis sobre els fons europeus, l'anàlisi de dades regionals i la gestió de projectes finançats per la Unió Europea.

Finançament

El finançament prové en la seva totalitat (100%) de les transferències dels municipis membres; ni l'Estat hi fa transferències ni la institució recapta impostos propis. Les contribucions municipals (*Umlage*) es calculen a partir de dos criteris: població i riquesa (renda per càpita). Per tant, els municipis grans i rics són els que més diners aporten a l'associació.

Representació

L'ens de planificació té una representació política però indirecta, a diferència de l'organisme que existia anteriorment, governat per una Assemblea Regional amb representants escollits directament per la ciutadania. El màxim òrgan polític de la Planungsverband

Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main és el Consell Regional (Rat der Region), format pels alcaldes dels municipis membres. La gestió diària i la preparació de les reunions del Consell l'efectua el Comitè Executiu.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè Executiu	Indirecta
Legislatiu	Consell Regional	Indirecta

Altres organismes

Rhein-Main Verkehrsverbund GmbH. Organisme de coordinació dels transports públics de l'àrea metropolitana (trens, metro, autobusos, tramvies i transports fluvials). Treballa amb els diversos operadors i àmbits de govern (local, *Länder*).

Rhein-Main Waste Company. Creada l'any 1998, és una empresa pública que s'encarrega del tractament dels residus en una zona més reduïda (tres ciutats, comptant-hi Frankfurt, i tres comtats).

Rhein-Main Regional Park Company. Creat l'any 1994 en el marc de l'antic organisme, té com a objectiu la creació d'una xarxa d'itineraris dels diversos parcs i espais verds de l'àrea metropolitana. Des de l'any 2005 és una empresa i ja no es troba sota la tutela de la Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main.

Frankfurt Rhein-Main Cultural Region Company. Nascut a finals del 2005, és un organisme voluntari de cooperació que vol estimular el desenvolupament cultural de la regió. Està format pels diversos representants públics i la seu es troba a l'edifici de la Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, que li cedeix personal.

Frankfurt Rhein-Main Corporation-International Marketing of the Region. Associació formada per municipis i comtats que promou l'àrea metropolitana de Frankfurt a l'exterior per tal d'atreure inversors. Amb la seu a l'aeroport de Frankfurt, té experts a disposició de les empreses que es vulguin instal·lar a la regió.

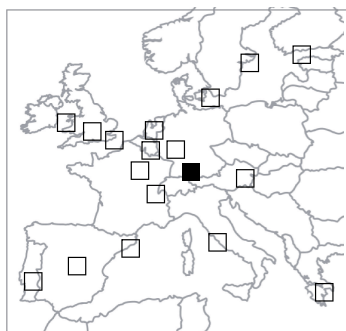
Wirtschaftsförderung Region Frankfurt Rhein-Main (Economic Promotion Board for the Frankfurt Rhein-Main Region). Sota la tutela de la Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main, és una plataforma de promoció econòmica de la gran regió. Agrupa ciutats, cambres de comerç, universitats, empreses, etc. Actua en una zona àmplia que inclou 13.000 km² i 5,2 milions d'habitants repartits en tres estats (Hesse, Renània-Palatinat i Baviera).

L'aglomeració de Frankfurt s'estén a tres *Länder* i es caracteritza per l'existència de diversos organismes encarregats d'una sola funció (planificació regional, transport, residus, cultura, parcs) que operen en àmbits territorials diferents. L'associació de planificació regional Planungsverband Ballungsraum Frankfurt/Rhein-Main agrupa els municipis de l'àrea metropolitana en el *Land* de Hesse i té l'objectiu de definir un pla regional de regulació dels usos del sòl. Les decisions són preses per un Consell format per representants dels municipis (elecció indirecta), que són els que financen l'ens.

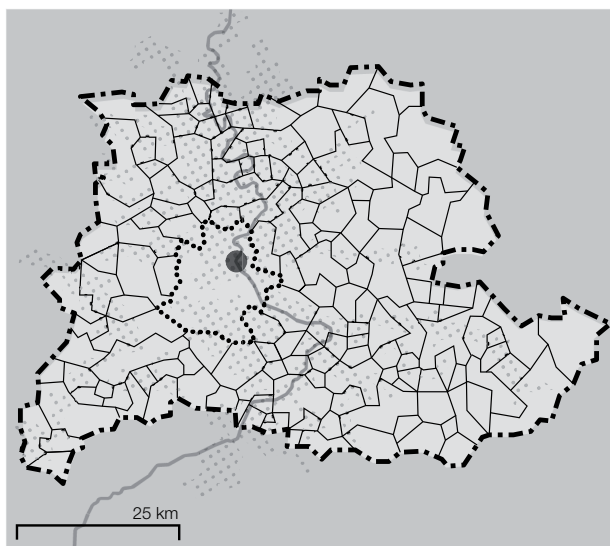
Stuttgart

Govern metropolità a dos nivells (Verband Region Stuttgart)

Stuttgart



- Ciutat principal
- - - - Verband Region Stuttgart
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

Des de 1994, els 179 municipis de l'aglomeració de Stuttgart formen part d'una organització política metropolitana, la Verband Region Stuttgart, creada per tractar específicament una sèrie de temes metropolitans. La resta de competències continua sent exercida pels municipis i els comtats.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Stuttgart	590.657	0,7	207,4	2.848	Municipi
Verband Region Stuttgart	2.670.000	3,2	3.654	730,7	1 federació local 5 comtats (<i>Landkreise</i>) 179 municipis
Baden-Württemberg	10.730.000	13,0	35.752	300	Estat federat 1.109 municipis
Alemanya	82.532.000	100	357.030	231,2	16 estats federats 313 comtats (<i>Landkreise</i>) 12.302 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de la Verband Region Stuttgart, del Govern de Baden-Württemberg, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Competències

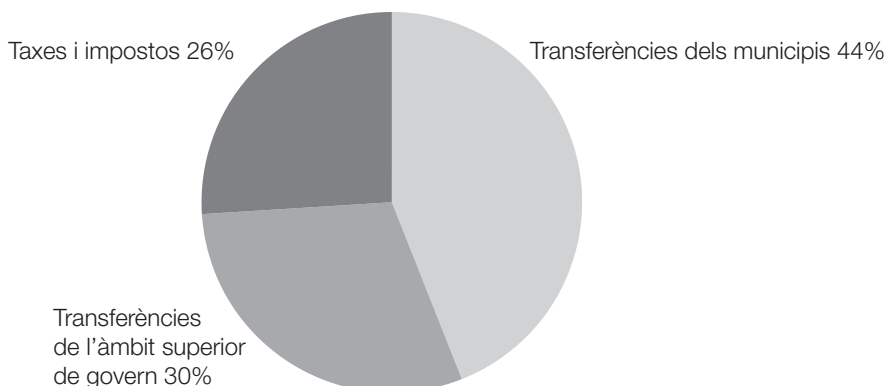
Segons la llei de l'Estat de Baden-Württemberg, la Verband Region Stuttgart (VRS) té competències obligatòries en la planificació del territori, d'infraestructures, del trànsit, del transport, del desenvolupament econòmic, del turisme i del tractament de residus. A més a més, des de 1996, la VRS és responsable de la gestió dels trens suburbans (S-Bahn) i, des de 1999, dels trens regionals, en coordinació amb el departament de transport del *Land*. Les competències s'han, doncs, ampliat des de la seva creació, tot i que l'àmbit social (l'habitatge, la salut, l'assistència social) en queda exclòs.

La llei estableix una llista de competències que l'associació pot desenvolupar si ho creu necessari. Són les següents: l'organització de fires, d'exposicions, de congressos i d'actes culturals i esportius de caràcter regional.

Finançament

El finançament prové essencialment de fons públics: transferències dels municipis i les comarques, el *Land* i el Govern federal, que suposen el 74% del total d'ingressos.

Segons les dades de 2006, el 44% dels ingressos provenen dels municipis i comtats, entre els quals cal destacar la contribució especial al finançament del transport públic de la ciutat de Stuttgart i dels comtats de Böblingen, Esslingen, Ludwigsburg i Rems-Murr (que aporten el 75% dels ingressos provinents del conjunt de municipis). Les subvencions del Govern federal i del Govern de Baden-Württemberg suposen el 30% dels in-



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

gressos, mentre que les tarifes del transport generen un 26% dels ingressos.

El 88% de la despesa es dedica al transport públic, la qual cosa deixa poc marge per al desenvolupament de la resta de competències.

Representació

L'Assemblea és l'òrgan de representació dels municipis, formada per 93 membres escollits per sufragi directe cada cinc anys. L'Assemblea escull el president (càrrec simbòlic) i designa un director general, que és el gerent administratiu, amb un mandat mínim de vuit anys. Es tracta, doncs, d'un govern metropolità escollit directament pels ciutadans, però en què es manté l'autonomia jurídica dels municipis membres.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè executiu	Indirecta
Legislatiu	Assemblea	Directa (93 membres)

Altres organismes

Verband Verkehrsmittel Stuttgart (Associació del Transport de Stuttgart). És una associació públicoprivada que, sota la tutela de la Verband Region, organitza el transport públic. La meitat dels seus membres són els operadors de transport i l'altra meitat les autoritats competents. Coordina el planejament i la prestació de serveis, la integració tarifària, la

distribució de costos i beneficis, etc.

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH. Creada l'any 1995, és una empresa de capital mixt (fons públics i privats) responsable de la coordinació de les activitats econòmiques i de potenciar el desenvolupament econòmic de la regió. Treballa per tal de promocionar l'àrea de Stuttgart en l'àmbit internacional, atreure inversors, establir xarxes, etc.

Stuttgart compta amb un govern metropolità de dos nivells, creat pel *Land*. L'Assemblea metropolitana, d'elecció directa, té competències vinculants en planificació. Existeix, doncs, un reconeixement polític del fet metropolità, tot i que l'autoritat metropolitana no té tasques redistributives.

Àustria

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
8.116.487	83.872	96,7	66,5	33,5

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Àustria	4,7	257.900	30.600
UE-27	7,91	1.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central
9 estats federats
2.359 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	1	2.264.000	41
0,5-1	0		
Menys de 0,5	7	3.250.000	59

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Viena	2.264.000	27,9

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Tal com succeeix a la majoria de països federals, els *Länder* austríacs tenen la responsabilitat exclusiva de determinar el nombre i les fronteres dels municipis. Aprofitant aquesta competència, en els anys 1960 i 1970 es van dur a terme reformes municipals que van reduir el nombre de municipis gairebé a la meitat (de 3.999 a 2.359). La cooperació entre municipis és impulsada pels governs federats i també pel federal. En les darreres dècades s'han creat més de 1.000 associacions intermunicipals amb propòsits específics, sobretot per a la gestió de residus, de l'aigua i del transport públic.

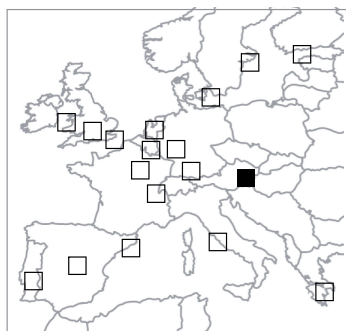
Pel que fa a la delimitació de les àrees metropolitanes, l'Oficina Nacional d'Estadística estableix trenta-nou regions urbanes (Stadtregionen). Les regions urbanes són entitats estadístiques i de planificació, i no constitueixen un àmbit polític. Viena és la major aglomeració urbana del país i l'única que supera el milió d'habitants, ja que la resta d'aglomeracions són menors de 500.000 habitants. L'àrea de planificació de Viena es limita als límits administratius de la ciutat, que conté la majoria de la població metropolitana. La capital austríaca exerceix de líder en l'àmbit metropolità i no hi ha cap altra estructura política a escala metropolitana. Sí que existeixen una associació de planificació voluntària i una agència de coordinació del transport públic a una escala més gran.

Els models de governabilitat metropolitana

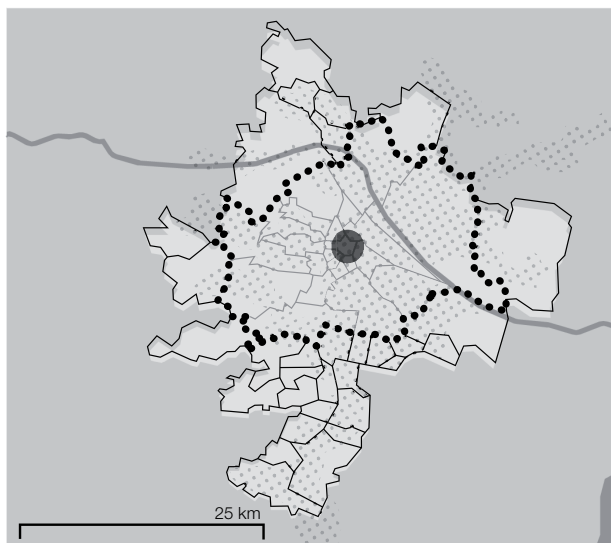
Viena

Coordinació vertical (ciutat estat de Viena)

Viena



- Ciutat estat de Viena (ciutat principal i líder metropolità)
- Municipis
- Districtes
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'aglomeració de Viena té un nucli central dominant: la capital de l'Estat, que compta amb un estatut especial. En efecte, Viena és la capital federal austríaca i una ciutat estat: existeix una fusió de les institucions locals i del *Land*, disminuint així la fragmentació institucional. No hi ha una institució política en el conjunt de l'aglomeració metropolitana;

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Viena	1.651.365	20,3	414,6	3.983	Ciutat estat
Agglomeració metropolitana	2.264.000	27,9	1.119,3	2.022	31 municipis
Àustria	8.116.487	100	83.872	96,7	1 estat federal 9 estats federats 2.359 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Ajuntament de Viena, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

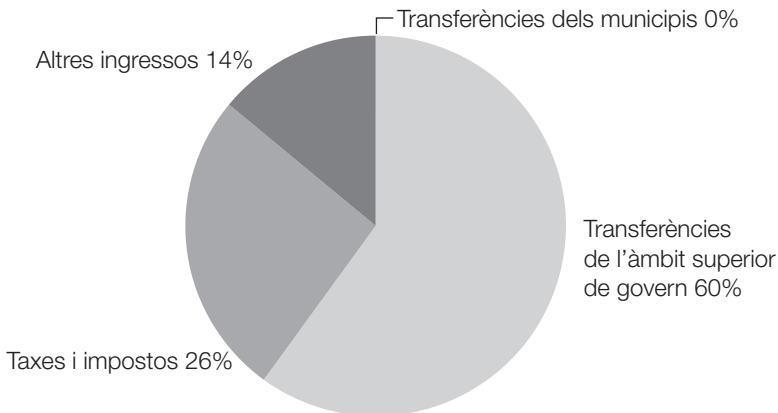
la majoria de serveis són oferts per la capital i aquesta exerceix el lideratge polític en l'àmbit de l'aglomeració.

Competències

La planificació i la prestació de serveis es realitzen bàsicament a partir de la capital. En tractar-se d'una ciutat estat, la capital té les mateixes competències que els altres *Länder* o estats i també un parlament directament escollit pels ciutadans. Viena té, doncs, la capacitat de realitzar polítiques en els àmbits fonamentals: sanitat, educació, habitatge, desenvolupament econòmic, planificació regional, medi ambient, cultura, etc.

Finançament

El finançament de la ciutat estat i capital del país prové essencialment de transferències del Govern federal (60%). La segona font d'ingressos són les taxes i impostos propis (26%), mentre que la resta de recursos prové de diverses fonts (crèdits, altres ingressos).



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Ciutat estat de Viena.

Representació

L'estatut especial de la capital implica una fusió de la representació regional i local. El cap de govern és l'alcalde governador: dirigeix i presideix el Govern del *Land* (*Senate*), que té iniciativa legislativa i potestat reglamentària, i determina les directrius polítiques que han de ser aprovades pel Parlament (que és alhora el Consell Municipal). El Parlament, format per 100 membres escollits directament per la població, és l'òrgan legislatiu, de control del

Govern i l'encarregat d'aprovar el pressupost. A més a més, la ciutat està descentralitzada en 23 districtes, amb competències en els serveis de proximitat i un Consell de Districte.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	Alcalde governador i Consell de Govern	Indirecta
Legislatiu	Parlament-Consell Municipal	Directa (100 membres)

Altres organismes

Organització de Planificació Oriental (Planungsgemeinschaft Ost, PGO). Organització de cooperació en matèria de planificació regional creada el 1978. Aquesta associació agrupa un territori més gran que l'àrea metropolitana, ja que conté Viena i dos *Länder* fronterers (Burgenland i Niederösterreich o Baixa Àustria). En total, una població de tres milions de persones i 176 governs locals, alguns dels quals només s'hi inclouen de manera parcial, i en què s'inclouen els 23 districtes de Viena i 21 ciutats majors de 50.000 habitants. L'associació estableix línies estratègiques pel que fa a la planificació del territori, dels espais verds i del trànsit. Es tracta, però, de recomanacions sense caràcter vinculant. La PGO també impulsa projectes de cooperació transfronterera amb Eslovàquia, la República Txeca i Hongria, mitjançant el projecte «CENTROPE», que desenvolupa la idea de regió fronterera europea.

Associació del Transport de la Regió Est (Verkehrsverbund Ost-Region VOR). Agència de coordinació del transport públic a la regió oriental, incloent-hi Viena, Baixa Àustria i Burgenland. S'encarrega de la coordinació de les empreses públiques i privades de transport públic, la integració tarifària, la gestió dels títols de transport i la planificació del transport a la regió. Una de les empreses públiques de transport més importants és la Wiener Linien, que opera la xarxa de transport públic de la ciutat de Viena i dels municipis del seu voltant. Inclou el servei d'autobusos, trens, tramvia i metro.

L'àrea metropolitana de Viena constitueix la major aglomeració a Àustria. Malgrat un creixement cap a la perifèria, no existeix un àmbit polític i administratiu per a la gestió dels serveis conjunts. La majoria de polítiques metropolitanes s'efectuen per coordinació vertical, en aquest cas per la capital. Gràcies al seu estatut de ciutat estat, Viena té les competències, el finançament i la legitimitat democràtica corresponents als *Länder*. En l'àmbit del transport públic i la planificació territorial existeix una cooperació entre Viena i dos *Länder* fronterers, abastant una zona més àmplia que l'àrea metropolitana.

Bèlgica

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
10.398.000	30.527	340,6	97,3	2,7

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Bèlgica	8,2	314.100	29.000
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

3 regions i 3 comunitats

10 províncies

589 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	1	1.742.000	17
0,5-1	2	1.559.000	15
Menys de 0,5		6.814.000	67

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Brussel·les	1.742.000	16,7
Anvers	918.000	8,8

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Bèlgica ha patit en els darrers trenta anys un procés gradual de descentralització política que l'ha convertit en un estat federal amb un model propi força complex. Per tal de satisfer la pluralitat cultural i lingüística belga, l'àmbit subestatal es caracteritza per un doble nivell, amb tres regions, que corresponen a Flandes, Valònia i Brussel·les-Capital, i tres comunitats lingüístiques, que agrupen els habitants de llengua flamenca, francesa i alemanya. El fràgil equilibri polític belga és sovint qüestionat per la manca d'estabilitat dels seus governs federals.

Pel que fa a l'àmbit local, les reformes dels anys 1960 i 1970 van suposar una reducció dràstica del nombre de municipis (de 2.669 a 589). A més a més, el procés de descentralització ha tingut un impacte clar per als municipis i les províncies (segon nivell de govern local), ja que llur tutela ha passat de mans del govern central a mans de les regions. En efecte, les regions són les que determinen actualment el sistema electoral, els límits municipals i el finançament local, la qual cosa pot conduir a una diversitat dels governs locals.

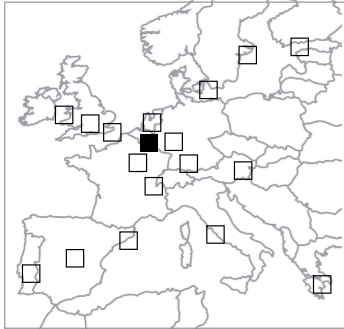
Des de 1999, el Govern federal ha impulsat un programa d'ajuda a les grans ciutats (La Politique des Grandes Villes), especialment en matèria d'habitatge social i rehabilitació de barris. S'han identificat 17 regions urbanes definides com a unitats estadístiques (no polítiques). La major aglomeració urbana se situa al voltant de la capital i seu europea, Brussel·les, que no compta amb cap estructura administrativa de coordinació, ja que els municipis que en formen part s'estenen per les tres regions. En el seu nucli central, la regió de Brussel·les-Capital, existeix una coordinació vertical pel Govern regional i també una cooperació voluntària entre els municipis.

Els models de governabilitat metropolitana

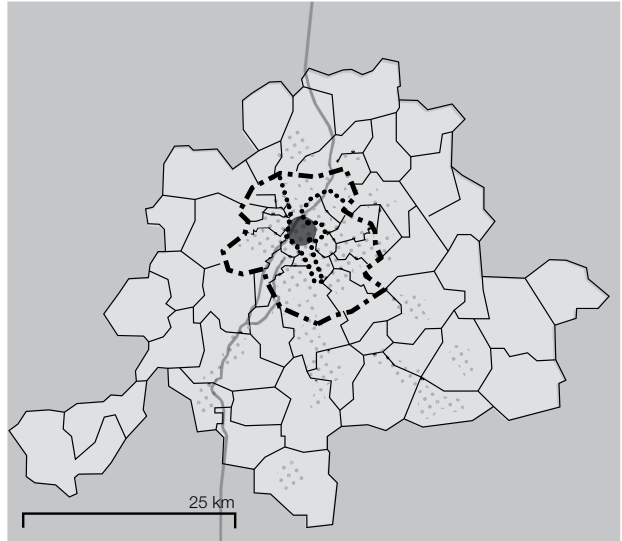
Brussel·les

Coordinació vertical (Regió de Brussel·les-Capital)

Brussel·les



- Ciutat principal
- - - - Regió de Brussel·les-Capital
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'onada de fusions municipals dels anys 1960 i 1970 no va incloure la capital, que en relació amb els límits administratius constitueix un municipi molt petit i en contigüitat amb els altres municipis de la Regió de Brussel·les-Capital. Els 19 municipis són el nucli central de l'aglomeració metropolitana, que s'estén cap a les províncies de les regions veïnes (Halle-Vilvoorde i Brabant való). Hi ha, per tant, una gran fragmentació institucional que dificulta la governabilitat metropolitana, caracteritzada sobretot per la importància política que té Brussel·les en el difícil encaix federal belga (vegeu la taula de la pàgina següent).

Competències

El nucli central de l'aglomeració, format per 19 municipis, correspon a un dels ens federats belgues, la Regió de Brussel·les-Capital. Arran de la segona reforma de l'Estat, l'any 1980, les regions flamenca i valona van obtenir el seu Govern i el seu Parlament. En canvi, per a la Regió de Brussel·les-Capital, aquesta autonomia no es va adquirir fins a la tercera reforma (1988-1989).

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Brussel·les	142.853	1,3	32,6	4.382	Ciutat
Regió de Brussel·les-Capital	1.031.215	9,7	162,4	6.349,8	1 regió 19 municipis
Aglomeració metropolitana	1.742.000	16,7	1.613,9	1.079,3	63 municipis
Bèlgica	10.398.000	100	30.527	340,6	1 estat federal 3 regions i 3 comunitats 10 províncies 589 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Ajuntament de Brussel·les, del Govern de la Regió de Brussel·les-Capital, del Govern belga, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

El Govern regional té amb àmplies competències i capacitat de decisió en política fiscal, govern local, relacions internacionals, recerca i desenvolupament, urbanisme i planificació espacial, habitatge públic, infraestructures, transports, política econòmica, ocupació, energia, comerç exterior, agricultura i medi ambient.

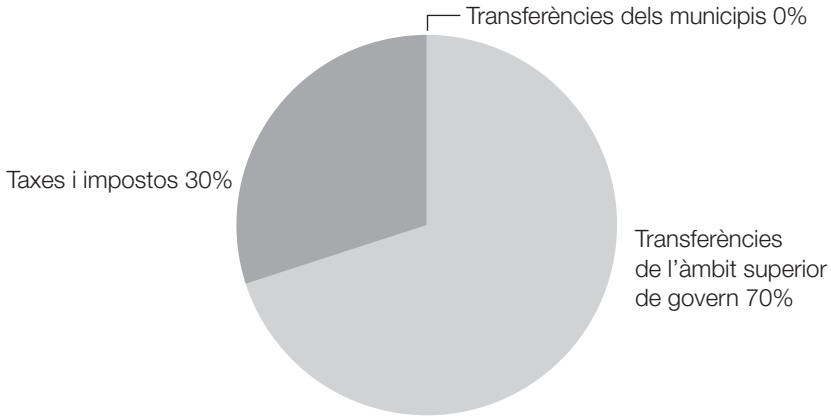
Tanmateix, aquestes competències es limiten a una part de l'aglomeració metropolitana, ja que els altres municipis formen part de les altres dues regions i no hi ha una cooperació transregional establerta.

Finançament

El finançament prové essencialment de transferències del Govern federal (70%) i de taxes i impostos propis, com l'impost sobre la propietat i sobre béns i serveis (vegeu el gràfic de la pàgina següent).

Representació

La representació és directa mitjançant l'elecció dels membres del Parlament, que és l'òrgan legislatiu de la regió. A diferència de les regions flamenca i valona, el Parlament de la Regió de Brussel·les-Capital emet ordenances (*ordonnances*) que, malgrat tenir efectes de llei, són en el pla jurídic menys fortes que les lleis o decrets federals. El Parlament compta amb 89 membres escollits per sufragi universal cada cinc anys. El cap de l'Executiu és el Ministre-President (*Ministre-Président*), escollit pel Parlament.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Regió de Brussel·les-Capital.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	Ministre-President i ministres	Indirecta
Legislatiu	Parlament	Directa (89 membres)

Altres organismes

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale. Associació voluntària de cooperació creada l'any 1993 que agrupa els 19 municipis de la regió, representats pels seus alcaldes i regidors. L'objectiu de l'associació és doble. D'una banda, fa una funció externa d'acció política, ja que elabora proposicions de llei, decrets, esmenes i documents de recomanació al Govern en temes de política local. De l'altra, proporciona assistència tècnica i jurídica als seus membres, que financen l'associació mitjançant una quota anual. A més a més dels municipis, també participen en l'associació els *centres publics d'action sociale*, ens públics locals que gestionen les ajudes socials, i una pluralitat d'associacions i organismes. Tanmateix, els municipis són els únics membres amb dret de vot i amb poder de decisió.

Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (STIB). Empresa responsable de la gestió del transport públic dels 19 municipis de la Regió. Inclou una xarxa d'autobusos, metro i tramvia.

Business Route 2018 for Metropolitan Brussels. Òrgan de reflexió sobre el desenvolupament econòmic de l'àrea metropolitana de Brussel·les impulsat per tres organitzacions regionals d'empresaris.

L'aglomeració de Brussel·les està fragmentada institucionalment, ja que s'estén sobre les tres regions belgues, cadascuna de les quals amb àmplies competències i legitimitat democràtica. A causa del difícil equilibri polític belga, país que ha experimentat un procés creixent de descentralització política, la governabilitat de la capital es veu reduïda al nucli central de l'aglomeració. La ciutat de Brussel·les i els 18 municipis que l'envolten tenen una coordinació vertical efectuada pel Govern de la Regió de Brussel·les-Capital. A aquesta escala hi ha també una associació voluntària de cooperació, que ofereix assistència tècnica als municipis membres i efectua recomanacions al Govern de la regió.

Dinamarca

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
5.417.000	43.094	125,7	85,9	14,1

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB</i> <i>(milions d'€)</i>	<i>PIB per</i> <i>càpita</i>
Dinamarca	3,9	219.500	30.000
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

5 regions

98 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	1	1.085.000	23
0,5-1	0		
Menys de 0,5		3.566.000	77

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Copenhaguen	1.085.000	23

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Dinamarca és un estat unitari, en què la descentralització s'ha efectuat cap als governs locals. Els municipis danesos gaudeixen d'una gran autonomia jurídica i financera, i són una peça clau de l'estat del benestar. En efecte, les seves competències comprenen l'educació infantil i primària, l'atenció mèdica primària, els programes a la gent gran, el desenvolupament urbà, la cultura, els serveis d'emergència, el subministrament d'aigua i d'electricitat, la gestió de residus, etc. La font principal d'ingressos locals és l'impost local sobre la renda i els beneficis de capital, com també les transferències de l'Estat. Són municipis molt grans, fruit de la política de fusions dels anys 1970. Fins l'any 2007, hi havia un govern local de segon nivell, els comtats, encarregats de la planificació regional, els transports i la gestió hospitalària. La reforma iniciada l'any 2002 i executada l'any 2007 va comportar la substitució dels 14 comtats per cinc regions més grans i la reducció del nombre de municipis (de 271 a 98).

La reforma a escala nacional va transformar el model de governabilitat metropolitana de la capital, Copenhaguen, que és la major aglomeració del país. Entre 2000 i 2006, existia un consell d'alcaldes creat amb l'objectiu de decidir conjuntament el desenvolupament de l'àrea metropolitana, The Greater Copenhagen Authority (Hovedstadens Udviklingsråd, HUR). El HUR s'encarregava del transport públic, la planificació regional i del trànsit, la cultura, el turisme i el desenvolupament econòmic. Un dels eixos d'acció d'aquest organisme fou l'impuls de la cooperació transfronterera, concretament amb la ciutat sueca de Malmö, amb qui constitueix la regió geogràfica de l'Oresund.

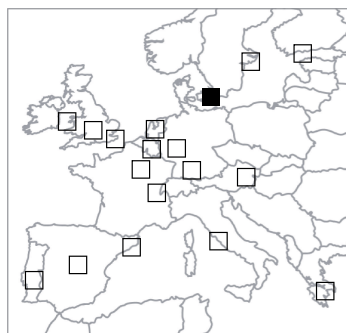
La reforma de 2007 va comportar l'eliminació del HUR i la creació d'una regió, Region Hovedstaden (regió de la capital), que ocupa una superfície més gran que l'aglomeració metropolitana. La nova administració té competències més àmplies, com la gestió dels serveis sanitaris (hospitals), el medi ambient o l'educació secundària.

Els models de governabilitat metropolitana

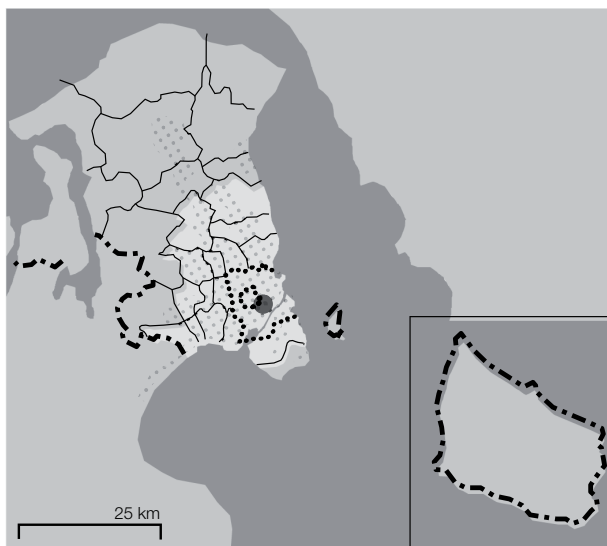
Copenhaguen

Coordinació vertical (Region Hovedstaden)

Copenhaguen



- Ciutat principal
- - - - Region Hovedstaden
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'aglomeració de la capital danesa es caracteritza per un grau baix de fragmentació institucional, fruit de les nombroses reformes municipals (la darrera el 2007). Hi ha dos nivells: pocs municipis i de grans dimensions, i la Regió de Hovedstaden. Abans de la

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Copenhaguen	501.664	9,2	88,3	5.681	Municipi
Agglomeració metropolitana	1.085.000	19,9	455,6	2.381,4	18 municipis
Region Hovedstaden*	1.636.749	30,1	2.561	639,1	29 municipis
Dinamarca	5.427.400	100	43.094	125,7	5 regions 98 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de la Region Hovedstaden, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Dades de 2007.

reforma de 2007 existien a més a més diverses autoritats del transport, que també es van fusionar en una de sola (Movia).

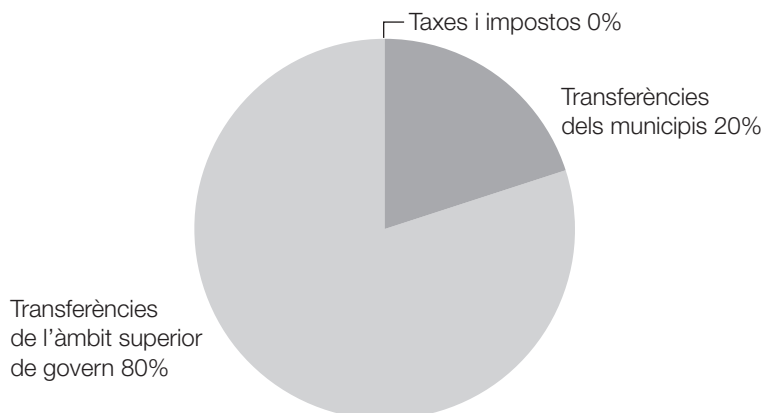
Competències

Les noves regions són ens de descentralització de l'Estat; les seves decisions són vinculants. Les competències de les regions són les següents:

- Gestió dels hospitals i del seu personal, gestió de la cobertura sanitària (*health insurance*).
- Desenvolupament regional: desenvolupament econòmic, turisme, cultura, educació;
- Medi ambient: plans regionals, mesures contra la contaminació.
- Transport públic: coordinació de les agències de transport, planificació, integració tarifària.
- Coordinació de les institucions que treballen per a la població amb necessitats especials (serveis socials, educació).

Finançament

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



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Region Hovedstaden.

Representació

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

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè executiu	Indirecta
Legislatiu	Consell	Directa (41 membres)

Altres organismes

Trafikselskabet Movia. Agència pública de transport que gestiona els autobusos i línies de tren de Copenhaguen i els municipis del seu voltant. Fou creada l'any 2007 arran de la fusió de diverses agències de transport, inclosa la que depenia de l'autoritat metropolitana.

Metro. Inaugurada l'any 2002, és l'empresa pública que gestiona la xarxa de metro (so-terrat i a l'aire lliure). La societat Orestad Development Corporation, creada l'any 1993, és responsable de la construcció del metro i és propietat de la ciutat de Copenhaguen (55%) i de l'Estat (el Ministeri de Transport, 45%).

Copenhagen Capacity. És l'agència oficial de desenvolupament econòmic de la Region Hovedstaden. Formada per representants dels sectors públic i privat, la seva funció és la promoció de la regió per atreure inversions i generar riquesa.

L'any 2007 es va dur a terme una reforma municipal: els 14 comtats (govern local de segon nivell) foren substituïts per 5 regions i el nombre de municipis va passar de 271 a 98. A Copenhaguen, la creació de la Regió de la Capital (Region Hovedstaden) va implicar la desaparició de l'autoritat metropolitana existent. El Consell de la regió, escollit de manera directa, té competències en gestió hospitalària, transport públic, medi ambient, desenvolupament regional i serveis socials. Actua en un territori més ampli que el de l'aglomeració metropolitana i no té fiscalitat pròpia.

Espanya

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
43.397.000	505.990	85,7	76,7	23,3

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Espanya	8,5	976.200	24.200
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

17 comunitats autònomes

2 ciutats autònomes (Ceuta i Melilla)

50 províncies

8.112 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	1	5.414.000	16
1-5	1	4.815.000	14
0,5-1	4	2.717.000	8
Menys de 0,5		20.349.000	61

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Madrid	5.414.000	12,5
Barcelona	4.815.000	11,1
València	804.000	1,9

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

A Espanya, la creació d'àrees metropolitanes no ha estat prevista a la Constitució, que considera els municipis, les províncies i les comunitats autònomes com els àmbits d'administració. L'única referència relativa a la cooperació supramunicipal la trobem a la Llei reguladora de les bases del règim local (LRBRL), segons la qual els municipis tenen dret a associar-se voluntàriament en forma de mancomunitats i consorcis. Aquesta ha estat una opció molt seguida, sobretot per als municipis petits, com ho demostra l'existència de 1.019 mancomunitats (dades de 2007). La creació d'àrees metropolitanes és una competència de les comunitats autònomes, i per tant no hi ha un model de governabilitat metropolitana uniforme a tot el país.

En el passat, hi ha hagut alguns exemples de governs metropolitans (com el Consell Metropolità de l'Horta a València, el Gran Bilbao o la Corporació Metropolitana de Barcelona) i d'ens de planificació regional (com la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid o COPLACO). Aquests han estat eliminats i substituïts per entitats metropolitanes sectorials, com a València i Barcelona. En el cas de la capital valenciana, n'hi ha tres: l'Entitat Pública de Transport Metropolità (creada per la Llei 9/2000, de 23 de novembre), l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i l'Entitat Metropolitana per al Tractament de Residus (fixades per la Llei 2/2001, d'11 de maig). Cada una d'aquestes entitats sectorials cobreix un nombre diferent de municipis: 60, 51 i 45 municipis respectivament, una característica compartida amb el cas barceloní. En efecte, com veurem, a l'àrea metropolitana de Barcelona conviuen diverses institucions amb competències concurrents i adreçades a un nombre diferent de municipis.

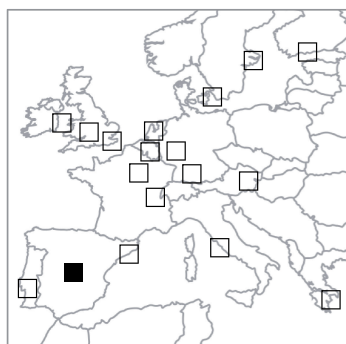
La governabilitat metropolitana a Espanya es caracteritza per una elevada fragmentació institucional, amb encavalcament de competències i pluralitat d'ens supramunicipals. Madrid n'és l'excepció, ja que el Govern de la comunitat autònoma exerceix *de facto* com un govern metropolità.

Els models de governabilitat metropolitana

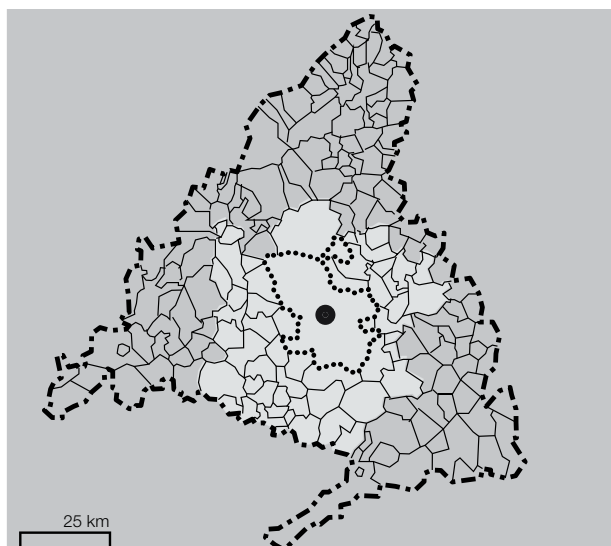
Madrid

Coordinació vertical (Comunitat de Madrid)

Madrid



- Ciutat principal
- - - - - Comunitat de Madrid
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'àrea metropolitana de la capital espanyola té un grau baix de fragmentació institucional. La ciutat de Madrid conté la meitat de la població metropolitana. Es tracta d'un municipi molt gran, fruit de les annexions de 13 municipis efectuades entre 1948 i 1954. En tractar-se d'una comunitat uniprovincial, les competències de la Diputació Provincial de Madrid foren assumides per la Comunitat de Madrid, creada l'any 1983. Per tant, hi ha un nivell menys que en altres casos (dos menys que en el barceloní, amb diputacions i comarques). Una fórmula força estesa per a la gestió de serveis concrets supramunicipals (residus, neteja viària, manteniment de parcs i jardins, serveis socials) és la creació de mancomunitats de municipis. N'hi ha 48 en el territori de la Comunitat de Madrid, la majoria formats per municipis menors de 10.000 habitants.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Madrid	3.155.359	7,06	605,8	5.209	Municipi
Aglomeració metropolitana	5.864.027*	13,5	2.800	2.094	52 municipis
Comunitat de Madrid	6.008.183	13,8	8.028	690,3	179 municipis
Espanya	43.397.000	100	505.990	85,7	17 comunitats autònomes 2 ciutats autònomes 50 províncies 8.110 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de la Comunitat de Madrid, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Dades de 2008 de l'Institut Nacional de Estadística.

El ràpid desenvolupament urbà al voltant de la capital ocupa gairebé la totalitat del territori de la Comunitat de Madrid. Sense haver estat creada amb aquesta finalitat, a la pràctica la Comunitat de Madrid exerceix la coordinació de les principals polítiques metropolitanes.

Competències

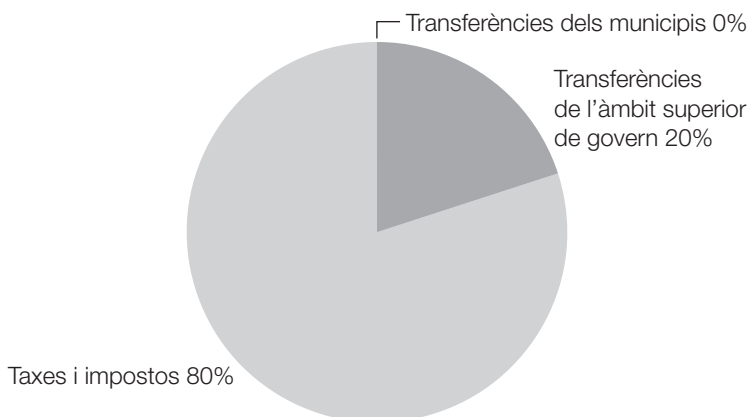
La Comunitat de Madrid es va constituir per un estatut aprovat l'1 de març de 1983, en què se n'expliciten les competències. Entre aquestes, destaquen les següents: ordenació del territori, urbanisme, habitatge, obres públiques, carreteres, ferrocarrils, transports, ports i recursos hídrics. També exerceix les competències de l'antiga Diputació Provincial, com la coordinació de les entitats municipals per tal de garantir la prestació de les competències municipals en tot el territori.

La Comunitat de Madrid té altres competències que comparteix amb l'Estat, com ara: planificació econòmica, indústria, seguretat, educació i sanitat.

A més a més, a causa del règim especial de la ciutat de Madrid (Llei de capitalitat, de juliol de 2006, actualització de les normatives de 1963 i 1985), la Comunitat de Madrid col·labora amb la ciutat de Madrid i l'Estat en matèries com la seguretat ciutadana i la celebració d'actes oficials. Aquesta cooperació s'efectua mitjançant la Comissió Interadministrativa de Capitalitat, formada per representants de l'Estat, la comunitat autònoma i el municipi de Madrid.

Finançament

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



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Comunitat de Madrid.

Representació

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

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Consell de Govern	Indirecta
Legislatiu	Assemblea	Directa (111 membres)

Altres organismes

Consorti Regional de Transports de Madrid. Fou creat l'any 1986 per tal de reunir tots els organismes públics i privats relacionats amb el transport públic i assegurar la coordinació dels serveis, les xarxes i les tarifes del sistema de transport públic de la Comunitat de Madrid. Hi estan representats l'Estat, la Comunitat de Madrid, els municipis i les empre-

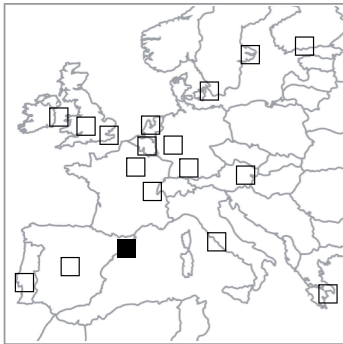
ses públiques i privades de transports. Per exemple, Metro de Madrid, S.A, l'empresa pública que gestiona la xarxa de metro de Madrid, forma part del Consorci.

No existeix a Espanya una política estatal relativa al govern de les àrees metropolitanes, que és una competència de les comunitats autònomes. En general, predomina la fragmentació institucional, excepte a Madrid. En aquest cas, el territori que pertany a la Comunitat Autònoma engloba l'aglomeració metropolitana de Madrid; sense haver estat creada amb aquest objectiu, a la pràctica la institució regional coordina les polítiques metropolitanes. Les seves competències estan marcades pel seu estatut, compta amb ingressos propis i s'efectua elecció directa dels representants.

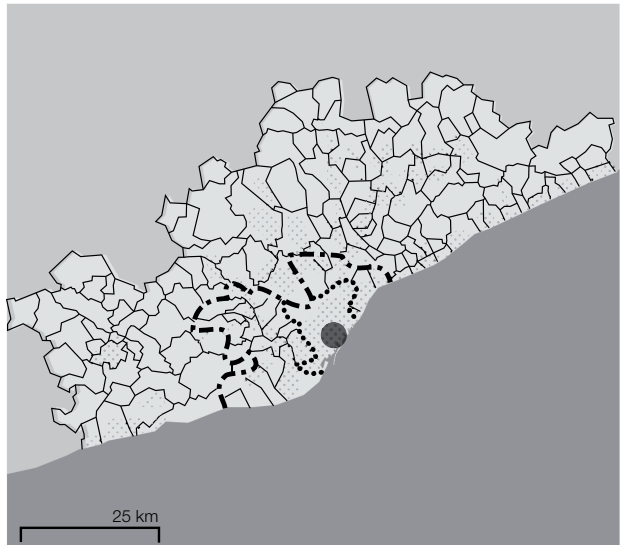
Barcelona

Coordinació sectorial (entitats metropolitanes) i col·laboració horitzontal (Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona)¹³

Barcelona



- Ciutat principal
- - - - Mancomunitat de Municipis
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



13. Durant el procés d'edició de la recerca hi ha hagut un fet que canvia lleugerament la situació de la governabilitat metropolitana barcelonina. El 29 de gener de 2009, en un ple extraordinari i conjunt de les institucions metropolitanes, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Entitat del Medi Ambient i Entitat Metropolitana del Transport, es van aprovar inicialment els Estatuts del Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona (CAMB). La creació del Consorci no representa un augment de les competències; és un reflex de la voluntat de superar la fragmentació institucional i donar una imatge d'unitat.

Fragmentació institucional

Segons la definició de les Nacions Unides, l'aglomeració barcelonina inclou 4,8 milions de persones distribuïdes en 164 municipis i set comarques, espai que aquí definim com a regió metropolitana de Barcelona. Aquest correspon també a un dels àmbits definits pel Pla General d'Ordenació Territorial de la Generalitat de Catalunya i és inferior al de la província de Barcelona. Suposa gairebé el 70% de la població catalana, concentrada sobretot en sis ciutats d'entre 100.000 i 300.000 habitants (a més de Barcelona): tres a la primera corona (l'Hospitalet, Badalona i Santa Coloma de Gramenet) i tres a la segona corona (Sabadell, Terrassa i Mataró).

En l'àmbit del que definim com a regió metropolitana, existeix una coordinació sectorial, exercida per l'Autoritat del Transport Metropolità (ATM). L'ATM és un consorci format per administracions públiques titulars de serveis de transport públic a la regió metropolitana de Barcelona. Creat l'any 1997, el seu àmbit d'actuació comprèn la regió metropolitana ampliada fins els límits als serveis ferroviaris de rodalies, amb un total de 202 municipis. Per tant, inclou ciutats com Manresa, Igualada o Vic, que no formen part dels 164 municipis de la regió metropolitana.

També exerceixen la coordinació sectorial dues entitats metropolitanes: l'Entitat Metropolitana del Transport (EMT) i l'Entitat Metropolitana de Serveis Hidràulics i Tractament de

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% Població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Barcelona	1.595.110	3,6	101,4	15.739	Municipi
Agglomeració metropolitana	4.815.000	11,1	3.236	1.488	164 municipis 7 comarques
Província de Barcelona	5.332.513	12,3	7.719	691	311 municipis 11 comarques
Catalunya	7.210.508	16,6	32.113	222	4 províncies 41 comarques 946 municipis
Espanya	43.397.000	100	505.990	85,7	17 comunitats autònomes 2 ciutats autònomes 50 províncies 8.110 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Institut d'Estadística de Catalunya, de les entitats metropolitanes, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Residus, coneguda com a Entitat Metropolitana del Medi Ambient (EMA). Creades per la Llei 7/1987 del Parlament de Catalunya, aquestes entitats actuen en un àmbit inferior, el delimitat per la Corporació Metropolitana de Barcelona (CMB), eliminada l'any 1987 i que agrupava 27 municipis. En el context barceloní, a diferència de la definició de Nacions Unides, el terme d'àrea metropolitana fa referència a aquest àmbit i no als 164 municipis.

Els municipis de la primera corona formen part d'una mancomunitat de municipis, exemple d'un model de col·laboració horitzontal. Un any després de la desaparició de la CMB, 23 municipis es van integrar de manera voluntària a la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana (MMAMB), amb la finalitat de mantenir els serveis comuns i elaborar projectes de desenvolupament conjunt. A més a més, la Mancomunitat assumeix la prestació dels serveis generals del conjunt d'entitats que formaven part de la CMB (hisenda,

<i>Entitat</i>	<i>Població i nre. municipis (2007)</i>	<i>Competències</i>
AMT*	5.217.864 202 municipis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperació, coordinació i planificació en matèria de serveis, finançament i infraestructures de transport públic col·lectiu 2. Ordenació de les tarifes 3. Marc normatiu futur 4. Altres funcions relacionades amb la mobilitat
EMT	2.790.803 18 municipis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Ordenació, gestió i planificació dels sistemes de transport públic 2. Prestació del servei de metro en set municipis 3. Ordenació i control del sistema de taxis 4. Programació del trànsit i de la xarxa viària
EMA	3.126.294 33 municipis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Obres hidràuliques i abastament d'aigua potable 2. Sanejament i evacuació d'aigües residuals 3. Drenatge urbà i de coordinació amb els sistemes de clavegueram 4. Tractament i aprofitament de residus municipals i de residus industrials no especials o inerts 5. Coordinació dels serveis municipals corresponents
MMAMB	3.026.380 31 municipis	<ol style="list-style-type: none"> 1. Millora d'infraestructures metropolitanes, de l'espai públic, de l'habitatge i el sòl 2. Cooperació i assistència tècnica als municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, l'Entitat del Medi Ambient, l'Entitat Metropolitana del Transport i l'Autoritat del Transport Metropolità.

* Dades de 2006.

recursos humans, contractació, informàtica, seu social, etc.). Des de la seva creació, vuit municipis s'han afegit a la Mancomunitat, i s'ha arribat als 31 municipis actuals.

En resum, l'aglomeració de Barcelona es caracteritza per una gran fragmentació institucional: hi trobem dues entitats metropolitanes sectorials (de transport i medi ambient) i una mancomunitat de municipis, a més a més de l'Autoritat del Transport Metropolità, la Diputació de Barcelona i les comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Alt Penedès, Garraf, Vallès Oriental i Vallès Occidental.

Competències, finançament i representació

El quadre inferior sintetitza les competències, el finançament i la representació de les diverses entitats que actuen en l'àmbit metropolità.

<i>Finançament</i>	<i>Representació</i>
Transferències (55%) (Generalitat, Estat, Ajuntament de Barcelona i EMT) Taxes (45%) (tarifes transports)	Indirecta Diversos àmbits (municipal i autonòmic amb veu i vot, estatal sense vot, i d'associacions com a consulta)
Transferències contracte-programa ATM (56%) Taxes i impostos (33%) Aportació de la Mancomunitat i altres ingressos (11%)	Indirecta (Municipis membres: segons població, amb un nombre fix de representants per a Barcelona)
Tributs i taxes pels serveis oferts (55%) Transferències de la Generalitat (36%) Aportació de la Mancomunitat i altres ingressos (9%)	Indirecta (Municipis membres: segons població, amb un nombre fix de representants per a Barcelona)
Transferències dels municipis (72%) Taxes i altres ingressos (28%)	Indirecta (Municipis membres: segons població, amb un nombre fix de representants per a Barcelona)

A part de les autoritats estrictament metropolitanes, hi ha altres àmbits (supramunicipal i autonòmic) que intervenen en els afers d'interès metropolità, que resumim breument.

La Diputació de Barcelona i els consells comarcals tenen tasques d'assistència i cooperació als municipis. Tanmateix, aquestes funcions s'adrecen als municipis més petits de la segona corona metropolitana, ja que, en l'àmbit de la primera corona, és la Mancomunitat de Municipis la que desenvolupa la tasca d'assistència i cooperació intermunicipal.

La Generalitat de Catalunya té competències cabdals en matèria metropolitana, com l'organització territorial, el règim local, l'ordenació territorial, l'urbanisme, les infraestructures, el transport i el medi ambient. En alguns àmbits la intervenció ha estat decidida (en l'organització territorial de 1987, en transport i medi ambient), mentre que en d'altres aspectes s'ha actuat amb menys rapidesa, com en l'ordenació del territori (l'aprovació de l'avantprojecte del pla parcial d'àmbit metropolità fou a l'abril de 2008). L'impacte del Govern de la Generalitat és determinant, ja que pot decidir de canviar el model de governabilitat metropolitana, ja sigui mitjançant l'abolició de governs metropolitans (com l'any 1987) o per mitjà de la creació d'institucions metropolitanes.

Altres organismes

Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona. Fou creada el 1988 a iniciativa de l'Ajuntament de Barcelona amb l'objectiu de definir una visió compartida per part dels representants polítics, econòmics i de la societat. A partir de 2000, el seu àmbit d'actuació passa de la ciutat de Barcelona als 36 municipis de l'àrea metropolitana. El resultat són tres plans estratègics de la ciutat (1990, 1994, 1999) i un pla estratègic metropolità (2003). En formen part les administracions públiques (Ajuntament de Barcelona, Generalitat de Catalunya, Diputació de Barcelona, Consell Comarcal del Barcelonès, Consell Comarcal del Baix Llobregat, Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, Entitat Metropolitana del Medi Ambient, Entitat Metropolitana del Transport, ajuntaments dels trenta-cinc municipis de l'àrea metropolitana de Barcelona) i els agents econòmics i socials (Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, Autoritat Portuària de Barcelona, Cambra de Comerç de Barcelona, Cercle d'Economia, Comissió Obrera Nacional de Catalunya, Consorci de la Zona Franca de Barcelona, Fira de Barcelona, Foment del Treball Nacional, Unió General de Treballadors de Catalunya, Universitat de Barcelona).

El model de governabilitat metropolitana barceloní es caracteritza per la intervenció de diversos organismes sectorials (en transport i medi ambient) que actuen en àmbits territorials diferents (regió i àrea metropolitana). Hi ha també dos àmbits supra-municipals (Diputació de Barcelona i set comarques) que també intervenen en l'espai metropolità, tot i que amb més intensitat en l'àmbit de la regió metropolitana que en els municipis del nucli metropolità. A més a més, la Generalitat té competències cabdals per a la governabilitat metropolitana (organització territorial, règim local, ordenació territorial, urbanisme, etc.). Tret de l'àmbit autonòmic, totes les altres institucions són d'elecció indirecta. A aquesta fragmentació institucional cal afegir, a l'àrea metropolitana, una associació voluntària de municipis (la Mancomunitat) i una associació de planejament estratègic.

Finlàndia

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
5.246.000	304.112	17,2	62,4	37,6

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Finlàndia	7,7	167.900	27.800
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

446 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Millions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	1	1.094.000	33
0,5-1	0		
Menys de 0,5		2.178.000	67

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Hèlsinki	1.094.000	27,9

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Tal com succeeix a la resta de països nòrdics, l'àrea metropolitana de la capital finlandesa és l'única aglomeració major de 750.000 habitants. Des dels anys 1970 existeix una tradició de cooperació entre els municipis que envolten Hèlsinki. El Govern central, que té la competència en organització municipal, ha impulsat una sèrie de lleis que han configurat el model de governabilitat metropolitana de la capital. La primera (Act on the Helsinki Metropolitan Area Council), l'any 1974, creava el Consell Metropolità de Hèlsinki (YTV en finès), llei que s'ha anat modificant fins a la darrera (el 1997). Es tracta d'una autoritat metropolitana a dos nivells que només té tres competències (transport, gestió de residus i qualitat de l'aire), sense capacitat redistributiva i d'elecció indirecta. La llei fixa els quatre municipis que en formen part: Hèlsinki, Espoo, Vantaa i Kauniaianen.

Els municipis de l'àrea metropolitana tenen, doncs, un mecanisme de cooperació per afrontar reptes comuns, però alhora són autònoms per decidir les seves estratègies per atraure la localització d'empreses i nous habitants. Això ha generat unes dinàmiques pròpies de funcionament. Hèlsinki, com a ciutat central, ha hagut d'afrontar problemes com la pèrdua de la població de classes mitjanes i benestants cap a la perifèria o l'augment de la immigració, que li han suposat una gran inversió en serveis socials. En canvi, Espoo s'ha consolidat com a centre de les noves tecnologies i amb una població de renda per càpita superior a la resta de l'àrea. El ràpid creixement d'aquesta ciutat ha estat causat sobretot per la localització de la multinacional Nokia, que ha generat ocupació, ha atret un determinat perfil d'habitants i ha creat la necessitat de cooperar amb els actors privats. L'impacte econòmic de Nokia també ha estat beneficiós per als altres municipis (sobretot per a la part oest de la regió), però no tant com ho ha estat per a Espoo, que ha esdevingut una *High Tech City* i que ha desenvolupat les seves estratègies al marge de la resta de municipis.

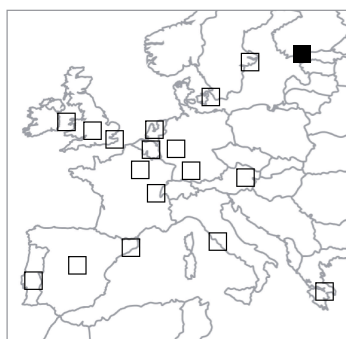
En resum, la governabilitat metropolitana de Hèlsinki ve marcada per l'existència paral·lela d'un Consell Metropolità que actua en transport i medi ambient i de xarxes formals i informals per potenciar al desenvolupament econòmic conjunt i de cadascun dels municipis.

Els models de governabilitat metropolitana

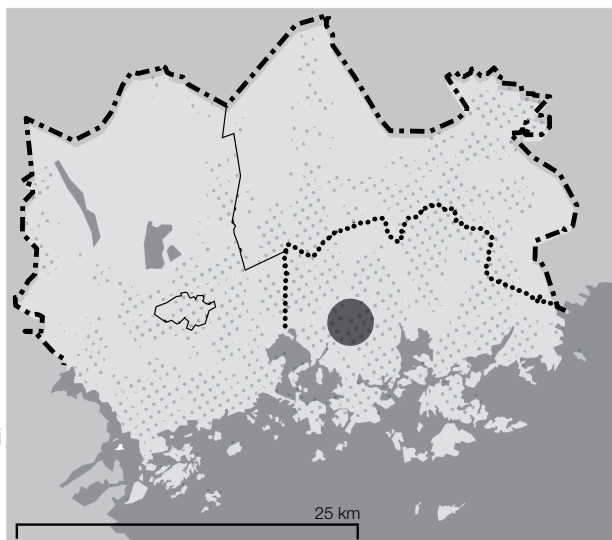
Hèlsinki

Govern metropolità a dos nivells (Consell metropolità de Hèlsinki)

Hèlsinki



- Ciutat principal
- - - - Consell Metropolità de Hèlsinki
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'àrea metropolitana de Hèlsinki té un nucli central dominant: la capital de l'Estat, que agrupa la meitat de la població. Existeix poca fragmentació institucional, ja que el Con-

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Hèlsinki	560.905	10,7	186	3.015,6	Municipi
Consell Metropolità de Hèlsinki	1.094.000	20,8	745	1.468,4	4 municipis
Finlàndia	5.246.000	100	304.112	17,2	441 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes del Consell Metropolità de Hèlsinki, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

sell Metropolità coincideix aproximadament amb el territori funcional metropolitana. Aquest està format per quatre municipis: Hèlsinki (amb 560.500 habitants), Espoo (235.000), Vantaa (190.500) i Kauniaianen (amb 8.500 habitants).

Competències

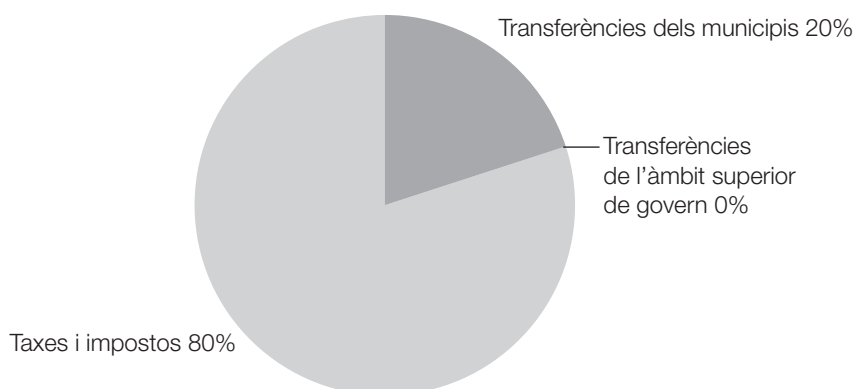
El Consell metropolità de Hèlsinki té competències en tres àmbits: transport, gestió de residus i qualitat de l'aire. Les seves decisions són vinculants per als municipis membres.

Pel que fa al transport, el Consell efectua la planificació metropolitana de la xarxa de transport i s'encarrega de prestar els serveis de transport públic. També aprova les tarifes i gestiona els títols de transport.

En matèria de medi ambient, el Consell és responsable de tot el cicle dels residus (tasca normalment municipal). Aquesta inclou diversos aspectes: recollida i tractament dels residus, recollida de residus orgànics i creació de compost, preparació de les condicions i infraestructures necessàries per tractar els residus, assessorament tècnic. La gestió de residus és privada (a través de concurs a empreses).

El Consell també controla els nivells de contaminació en l'aire dels municipis. Fa recerca, desenvolupa una base de dades mediambientals i ofereix formació en aquest camp i altres aspectes relacionats amb el canvi climàtic. També fa tasques de divulgació i treballa amb altres associacions i grups de la zona.

Finançament



El finançament prové essencialment del cobrament de taxes i serveis propis (80%). Quan aquest ingrés no és suficient per pagar les despeses, els municipis fan transferències, seguint aquest procediment: la ciutat de Hèlsinki en paga la meitat i els altres tres municipis en paguen la resta en funció de llur població (amb un mínim del 3%).

Representació

L'òrgan de representació del Consell és l'Assemblea, formada per 22 membres: Hèlsinki en té 11, Espoo i Vantaa cinc cadascun i Kauniainen en té un. Els municipis envien els seus delegats segons els resultats electorals municipals (cada quatre anys). També hi ha un Comitè executiu format per 14 membres: set de Hèlsinki, tres d'Espoo, tres de Vantaa i un de Kauniainen. Es tracta, per tant, d'una representació indirecta.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè executiu	Indirecta
Legislatiu	Assemblea	Indirecta (22 membres)

Altres organismes

Culminatum Ltd Oy (Helsinki Region Centre of Expertise). La ciutat de Hèlsinki és coneguda perquè ha desenvolupat nombrosos partenariats amb el sector privat i les universitats en els darrers anys, sobretot en relació amb el sector de les noves tecnologies de la informació i les biotecnologies. N'és un exemple l'organisme públicoprivat *Culminatum Ltd Oy*, basat en el model de triple hèlix, segons el qual un terç és propietat d'universitats i instituts de recerca, un terç dels governs locals i un terç de les empreses de l'àrea metropolitana de Hèlsinki. Gestiona el Centre of Expertise Programme, una iniciativa conjunta per definir les línies del desenvolupament econòmic de la regió.

L'aglomeració de Hèlsinki compta amb una autoritat metropolitana amb competències en medi ambient i transport públic. Creada per una llei del Parlament, el Consell Metropolità de Hèlsinki està constituït per quatre ciutats, que formen el nucli de l'aglomeració. D'elecció indirecta, sí que elabora polítiques metropolitanes en el seu àmbit de competència. Tanmateix, no podem parlar d'un govern metropolità segons el model ideal, ja que les seves tasques són reduïdes i els municipis continuen tenint molta autonomia. Això és palès en matèria de desenvolupament econòmic: si bé hi ha iniciatives conjuntes, els municipis elaboren llur pròpia estratègia per atraure empreses, especialment del sector de les noves tecnologies.

França

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
60.991.000	543.965	112,12	76,7	23,3

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
França	9,5	1.792.000	26.800
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

26 regions

100 departaments (províncies)

36.782 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	1	9.852.000	21
1-5	3	3.826.000	8
0,5-1	6	4.191.000	9
Menys de 0,5		28.192.000	62

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
París	9.852.000	16,2
Lió	1.407.000	2,3
Marsella/Aix-en-Provence	1.386.000	2,3
Lilla	1.033.000	1,7
Niça-Cannes	917.000	1,5
Tolosa	832.000	1,4
Bordeus	793.000	1,3

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

França és coneguda pel seu model de governabilitat basat en la cooperació entre municipis (la *intercommunalité*). L'any 1966 es va aprovar la creació d'estructures supramunicipals de cooperació, les *communautés urbaines*, a Lió, Bordeus, Estrasburg i Lilla, per tal de coordinar els serveis de llurs àrees metropolitanes. Aquest model es va transformar l'any 2000 arran de l'aprovació un any abans de la Llei sobre la cooperació intermunicipal, coneguda com la Llei Chevènement (nom del ministre de l'Interior). La llei pretén simplificar els mecanismes de cooperació, que s'estenen a aglomeracions menors de 500.000 habitants.

Pel que fa a les aglomeracions majors de 500.000 habitants, la llei instaura la creació de noves *communautés urbaines* i aclareix les competències de les que ja existien. La llei fixa els municipis que hi han de ser inclosos i la llista de competències que han de desenvolupar aquestes estructures. La representació política és indirecta i el finançament és mixt (recursos propis i transferències del Govern). A la pràctica, com veurem amb el cas de Lió, és un model pròxim als governs metropolitanos a dos nivells, però sense elecció directa. Aquesta estructura és un element més del complex entramat institucional francès, caracteritzat per la superposició de diversos àmbits administratius.

Hi ha, per tant, una política nacional pel que fa a la governabilitat metropolitana, donant visibilitat a les aglomeracions urbanes i institucionalitzant la cooperació. Existeix una ex-

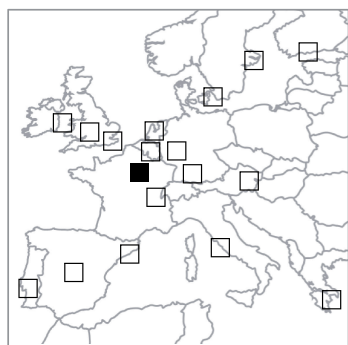
cepció a la uniformitat d'aquesta política: l'àrea metropolitana de la capital, París, que no s'organitza mitjançant una estructura cooperativa sinó que segueix un model de coordinació vertical.

Els models de governabilitat metropolitana

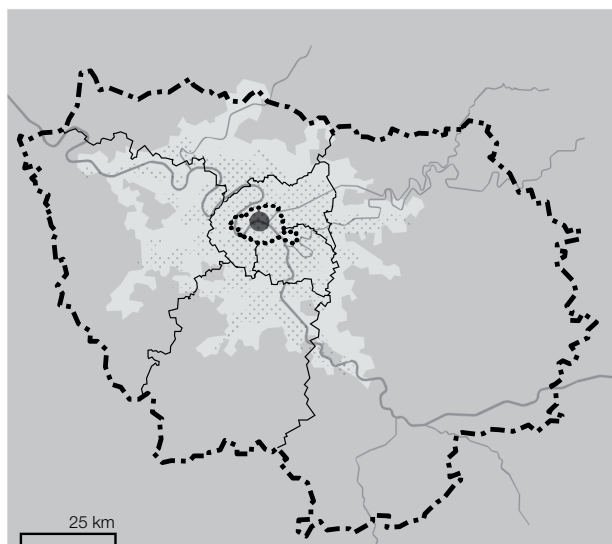
París¹⁴

Coordinació vertical (Regió d'Île-de-France)

París



- Ciutat principal
- - - - - Regió d'Île-de-France
- Departaments
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'aglomeració parisenca és la més poblada del país i s'estén a la part central de la Regió d'Île-de-France, composta per la ciutat de París i tres departaments (Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis i Val-de-Marne). Al voltant d'aquest nucli hi ha una segona corona poc densa i amb municipis rurals, però amb una connexió elevada amb el nucli central de l'aglomeració. Malgrat que hi ha més de 1.000 municipis i vuit departaments, el grau de fragmentació institucional és menor que en altres aglomeracions, en no existir una *communauté urbaine*.

14. En aquest mapa no consten les delimitacions municipals sinó dels departaments ja que el nombre elevat de municipis (1.281) no es veuria en l'escala en què s'ha fet el mapa.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
París	2.093.943	3,3	105,4	19.867	Municipi
Aglomeració metropolitana	9.970.315	16,3	3.113,4	3.202	443 municipis
Regió d'Île- de-France	11.362.000	18,0	12.012	945,9	8 departaments 1.281 municipis
França	60.991.000	100	543.965	112,12	26 regions 100 departaments 36.782 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'estudi «Grans Aglomeracions Metropolitanas Europees» (GAME) publicat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2002), de la Regió d'Île-de-France, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Competències

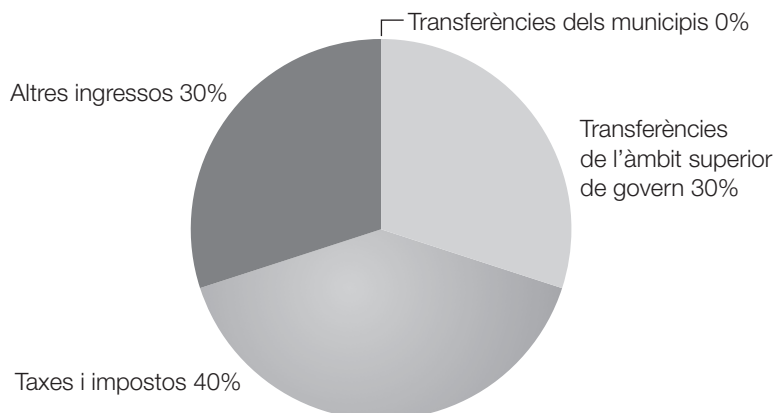
Arran de les reformes realitzades els darrers anys, França és un país descentralitzat, en què les regions han ampliat el nombre de competències i són considerades una administració territorial de ple dret. Les regions realitzen tasques d'impulsió i de coordinació, mentre que els municipis i els departaments fan sobretot feina de gestió.

Les decisions preses en l'àmbit regional són vinculants per als municipis en els àmbits de llur competència. Aquests són els següents:

- transport públic i carreteres;
- ordenament territorial i urbanisme;
- desenvolupament econòmic;
- habitatge;
- educació (ensenyament superior i recerca, construcció i manteniment dels instituts, formació professional);
- medi ambient;
- cultura, esport i turisme.

Finançament

El finançament és mixt: al voltant del 40% dels ingressos provenen de la fiscalitat pròpia (bàsicament, de les taxes sobre els béns immobles i la taxa professional) i el 30% de transferències de l'Estat. La resta són ingressos diversos.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Regió d'Île-de-France.

Representació

En aquest cas, la regió compta amb un tipus de representació política directa. El Consell Regional està format per l'Assemblea Regional (209 membres escollits directament cada sis anys) i per l'Executiu (format pel president i 15 vicepresidents). També compta amb una Comissió permanent de control, formada per representants dels partits polítics amb escons a l'Assemblea.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i vicepresidents	Indirecta
Legislatiu	Assemblea	Directa (209 membres)

Altres organismes

Consell Econòmic i Social Regional. És un òrgan de caràcter consultiu format per 122 membres provinents dels sindicats, les empreses i la societat civil. Fa recomanacions i actua com a ens de reflexió.

Syndicat de Transports d'Île-de-France (STIF). És un organisme creat per a l'organització i finançament del sistema de transport públic de la Regió d'Île-de-France sota l'autoritat del president del Consell Regional. Coordina l'activitat de la RATP (metro), de la SNCF (trens regionals i de rodalies) i de 90 operadors privats d'autobusos.

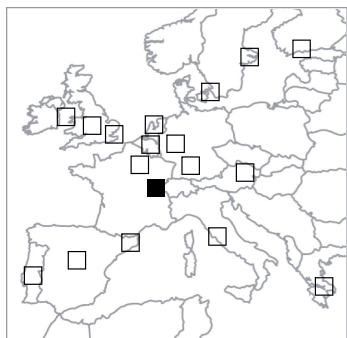
Syndicat mixte d'études «Paris-Métropole». Creat el mes de gener de 2009, és una estructura de debat i consulta formada per 87 membres: sis departaments (Paris, Seine-et-Marne, Yvelines, Essonne, Hauts-de-Seine, Seine-Saint-Denis, Val-de-Marne, Val d'Oise), 61 municipis, 19 estructures de cooperació intermunicipal i la Regió d'Île-de-France. L'objectiu principal és generar una reflexió sobre la cooperació metropolitana a partir dels estudis realitzats sobre els temes següents: l'ordenació del territori, el medi ambient, el desenvolupament econòmic i l'ocupació, la cultura, l'habitatge, la mobilitat, la formació i l'ensenyament. Es tracta, doncs, d'una nova estructura que tot i ser consultiva pot generar una dinàmica de cooperació entre els diversos membres de l'aglomeració.

El model de governabilitat metropolitana de París es caracteritza per la coordinació vertical, exercida per un àmbit polític superior, la Regió d'Île-de-France. No hi ha, doncs, una estructura metropolitana creada expressament sinó que és la regió qui efectua aquest paper, fent ús de les competències fixades per la llei i amb l'elecció directa dels seus representants.

Lió

Govern metropolità a dos nivells (Communauté Urbaine de Lyon)

Lió



- Ciutat principal
- - - - - Communauté Urbaine de Lyon
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

Des de l'any 1966, l'aglomeració de Lió compta amb una estructura supramunicipal de cooperació, la *Communauté Urbaine de Lyon*, que es va adaptar a les exigències de la Llei sobre la cooperació intermunicipal de 1999. Aquesta estructura té com a objectiu cohesionar un territori molt fragmentat des del punt de vista institucional.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Lió	449.979	0,7	47,9	9.394	Municipi
<i>Communauté Urbaine de Lyon</i>	1.347.167	2,1	515	1.611	57 municipis
Regió de Rhône-Alpes	6.058.000	9,6	43.698	138,6	8 departaments 2.879 municipis
França	60.991.000	100	543.965	112,12	26 regions 100 departaments 36.782 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de la *Communauté Urbaine de Lyon*, de la Regió de Rhône-Alpes, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Competències i funcions

Les competències de la *Communauté Urbaine* són fixades per la llei i transferides pels municipis membres. Les responsabilitats obligatòries són:

- el desenvolupament econòmic, social i cultural (gestió d'equipaments i d'instituts; creació i gestió de zones industrials i comercials);
- l'ordenació del territori (plans directors d'urbanisme, organització del transport públic i de les carreteres);
- la promoció de l'habitatge públic;
- la dinamització i revitalització urbana;
- la gestió de serveis comuns (aigua, cementiris, escorxadors, incendis i urgències);
- el medi ambient (tractament dels residus i lluita contra la contaminació).

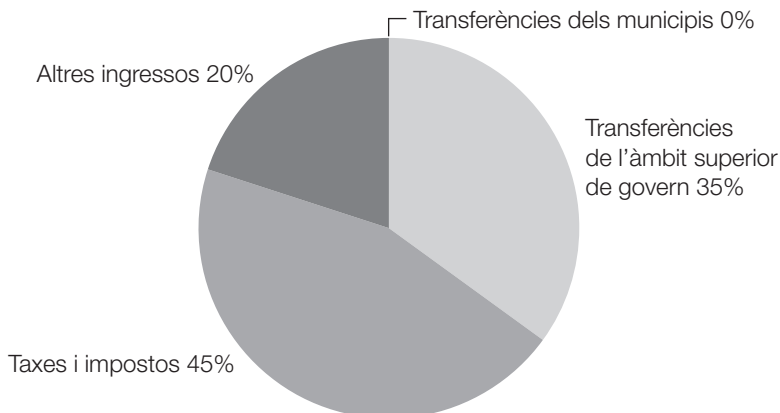
La distribució de competències entre el municipi i la *Communauté* ha de ser concretada en el moment de la creació de l'estructura. Els poders poden ser ampliat si la majoria sim-

ple dels municipis membres ho aprova, sempre que aquests municipis representin més de la meitat de la població total de l'aglomeració.

Els municipis deleguen, doncs, aquests camps de competència: les decisions preses per la *Communauté Urbaine de Lyon* són vinculants.

Finançament

El finançament és mixt: al voltant del 45% dels ingressos són propis, gràcies als ingressos de la taxa professional (*taxe professionnelle unique* o TPU) i d'impostos sobre els residus i el peatge de la ronda de circumval·lació (*Boulevard Périphérique Nord de Lyon*). Les transferències de l'Estat suposen la segona major font d'ingressos (el 35%), mentre que l'endeutament arriba al 20%.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la *Communauté Urbaine de Lyon*.

Representació

La *Communauté Urbaine de Lyon* té un sistema de representació indirecta. El Consell, format per 157 membres, representa els municipis en funció de la seva població. L'executiu compta amb un president i un Comitè Executiu. Els càrrecs duren sis anys i es renoven després de les eleccions municipals.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè Executiu	Indirecta
Legislatiu	Consell	Indirecta (157 membres)

Altres organismes

Agence pour le développement de la région Lyonnaise (Aderly). Es tracta d'un òrgan de consulta creat l'any 1974 amb l'objectiu d'impulsar el desenvolupament econòmic i la competitivitat metropolitanas. Està formada per representants dels governs locals i regionals, com també per cambres de comerç, empreses, etc.

Transports en Commun Lyonnais. Sota la tutela de la Communauté Urbaine, té com a tasca l'organització i finançament de la xarxa de transport públic metropolità (això inclou les línies d'autobús, metro i tramvia).

La Communauté Urbaine de Lyon fou creada per impulsar projectes en l'àmbit metropolità i assumir la coordinació dels municipis membres pel que fa a una llista de competències fixades per la llei nacional de 1999. Es pot considerar una versió lleugera de govern metropolità a dos nivells, ja que no gaudeix d'una capacitat redistributiva, és d'elecció indirecta i comparteix competències amb altres àmbits administratius.

Grècia

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
11.100.000	131.990	84	60,4	39,6

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Grècia	8,9	195.200	21.000
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

13 regions

51 províncies (prefectures)

1.033 governs locals (900 municipis i 133 comunes)

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	1	3.230.000	48
0,5-1	1	821.000	12
Menys de 0,5		2.649.000	40

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Atenes	3.230.000	29,1
Tessalònica	821.000	7,4

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

El cas grec és il·lustratiu dels obstacles polítics inherents al govern de les àrees metropolitanes. Tradicionalment, el Govern central ha gestionat els grans temes de l'àrea metropolitana d'Atenes, l'aglomeració més gran del país i capital estatal. En els darrers anys, s'ha realitzat un procés de descentralització, creant regions administratives amb certs poders i dotant les províncies (prefectures) de càrrecs elegits per la ciutadania. La reforma Capodistrias de 1997-1998, que va suposar també la fusió de municipis, va excloure, però, la capital.

L'aglomeració d'Atenes continua pendent d'una reforma que simplifiqui la coordinació de les polítiques metropolitanes, ja que actualment es caracteritza per una alta fragmentació institucional. Totes les administracions hi tenen competències: la coordinació és doncs vertical, però les accions dels diversos àmbits administratius s'encavalquen. Per aquesta raó, fa anys que existeix un debat polític sobre la necessitat de millorar la governabilitat metropolitana.

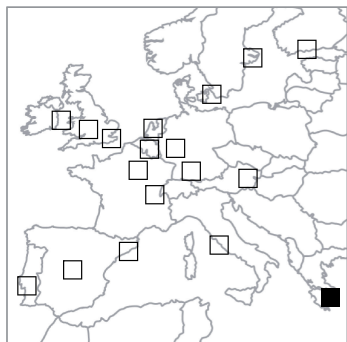
En efecte, les associacions de municipis i el Govern, a través del Ministeri de l'Interior, Administració Pública i Descentralització, han proposat tres escenaris com a alternativa a l'estat actual: una autoritat metropolitana regional (transformant la regió d'Àtica en un ens de coordinació); un govern metropolità (transformant la Prefectura d'Atenes-el Pireu en un organisme poderós amb competències metropolitanes i amb un president escollit pels ciutadans), i una associació metropolitana d'autoritats locals (un organisme de coordinació de les diverses associacions de municipis i agències que existeixen en tota la Regió d'Àtica). Els tres escenaris tenen en comú la necessitat de coordinar les diverses polítiques de l'àrea metropolitana i centren les seves responsabilitats en la planificació, la coordinació i la supervisió de la implementació. Tanmateix, de moment falta la voluntat política per tirar endavant algun dels projectes.

Els models de governabilitat metropolitana

Atenes

Coordinació vertical (per diversos àmbits administratius)

Atenes



- Ciutat principal
- - - - - Regió d'Àtica
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Atenes	789.166	7,1	39	20.235	Municipi
Província d'Atenes-El Pireu*	3.206.280	28,8	1.290	2.485,4	64 municipis
Àtica	3.756.607	33,8	3.808	986,5	1 regió 4 províncies 91 municipis i 33 comunes
Grècia	11.100.000	100	131.990	84	13 regions 51 províncies 900 municipis i 133 comunes

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Agència Grega per al Desenvolupament i Govern Local, SA (EETAA), de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Dades de 2001.

L'aglomeració de la capital grega sobrepassa els límits de la província d'Atenes-el Pireu i ocupa la part central de la Regió d'Àtica. És una aglomeració molt fragmentada pel que fa a les estructures de govern. Hi ha dos nivells de govern local (els municipis i les prefectures) i l'àmbit regional. A més a més, existeixen un gran nombre d'empreses municipals, d'organismes públics i d'associacions de municipis (com la que reuneix tots els municipis de la regió, l'ESDKNA).

Competències, finançament i representació

A la pràctica, totes les administracions (central, regional, provincial i local) intervenen en les polítiques metropolitanes, sense que existeixi una veritable coordinació.

Ajuntament d'Atenes	<i>Competències</i>	Gestió dels serveis locals (infraestructures tècniques i materials, serveis socials, educació i cultura, urbanisme, protecció del medi ambient, trànsit, economia local, policia local, serveis d'emergència i protecció civil)
	<i>Finançament</i>	Subvencions de l'Estat (32%) Impostos i taxes (15%) Altres ingressos (53%)
	<i>Representació</i>	Directa President i Comitè Executiu: escollit pel Consell Consell: escollit directament per quatre anys
Província d'Atenes-el Pireu	<i>Competències</i>	Supervisió dels municipis Desenvolupament econòmic, social i cultural Protecció ambiental Construcció de carreteres, autopistes Hospitals i institucions específiques de l'àmbit de la salut
	<i>Finançament</i>	Subvencions estatals (90%) Altres ingressos (10%)
	<i>Representació</i>	Directa President i Comitè Executiu: escollit pel Consell Consell: escollit directament per quatre anys

Regió d'Àtica	<i>Competències</i>	Planificació regional Emergències, Serveis socials Estudis d'impacte medi ambiental i gestió forestal Coordinació de l'aplicació de les polítiques estatals
	<i>Finançament</i>	Subvencions estatals (90%) Altres ingressos (10%)
	<i>Representació</i>	Indirecta Secretari general: nomenat pel Govern central (Ministeri de l'Interior) Consell: delegats dels municipis
Govern central	<i>Competències</i>	Sanitat Educació Protecció social Coordinació del transport públic Infraestructures Desenvolupament econòmic Defensa, ordre públic i seguretat
	<i>Finançament</i>	Impostos (55%) (sobre béns i serveis i sobre la renda) Contribucions socials (29%) Transferències (2%) Altres ingressos (14%)
	<i>Representació</i>	Indirecta Nomenat pel Parlament

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Govern grec (Ministeri de l'Interior) i de Bosch, N. Espasa, M. (2006).

Altres organismes

Electric Railway Company (ISAP). Empresa estatal creada per la gestió del metro lleuger (Metro Line 1), que uneix la capital amb els municipis del voltant.

Attiko Metro S.A. Empresa estatal creada responsable de la gestió del metro soterrat (Metro Line 2 and 3).

Agència Grega per al Desenvolupament i Govern Local, SA (EETAA). Ofereix assistència tècnica i legal als governs locals. Està formada per l'Estat, el Fons de Préstecs, les

unions central i local de municipis grecs (KEDKE i TEDK), la Cambra Tècnica de Grècia, la Confederació de Cooperatives Agrícoles de Grècia (PASEGES) i altres entitats del tercer sector.

L'aglomeració d'Atenes es caracteritza per la intervenció directa de diversos àmbits (central, regional i local). No hi ha un ens de coordinació de les polítiques metropolitanes, en què el Govern central continua tenint les competències més importants. La governabilitat metropolitana de la capital és objecte de debat polític des de fa anys, sense que s'hagi adoptat cap decisió que en simplifiqui l'entramat institucional.

Holanda

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
16.328.000	41.500	393,4	80,2	19,8

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Holanda	3,9	527.900	31.000
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central
12 províncies
443 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	2	2.023.000	15
0,5-1	1	620.000	5
Menys de 0,5		10.452.000	80

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Amsterdam	1.023.000	6,3
Rotterdam	1.000.000	6,1

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

L'estructura territorial holandesa es basa en els municipis, les províncies i altres nivells intermedis i el Govern central. Els municipis es caracteritzen per la uniformitat: tenen tasques i estructures polítiques similars. Hi ha diversos mecanismes de cooperació intermunicipal: alguns són regulats pel Govern central i d'altres són informals. Les províncies tenen poques competències, bàsicament relacionades amb medi ambient, planificació i trànsit. A més a més, hi ha el que s'anomenen les juntes d'aigua (*water boards*), responsables de la gestió de l'aigua.

Les dues aglomeracions metropolitanes més grans del país són les d'Amsterdam i Rotterdam, amb més d'un milió d'habitants cadascuna. Tanmateix, es considera que aquests dos nuclis urbans, amb els d'Utrecht i l'Haia, configuren la gran aglomeració del país, el Randstad. En efecte, a la pràctica els quatre centres funcionen com un conjunt integrat gràcies a les infraestructures i les comunicacions (sobretot, la xarxa d'autopistes). Aquesta àrea urbanitzada, que suposa el 40% de la població del país, conté un nucli agrícola i forestal central (Green Heart).

No hi ha cap estructura política creada per desenvolupar les polítiques d'aquesta zona urbana ni de les quatre províncies que en formen part (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht i Flevoland). Des del Govern central s'han impulsat diverses temptatives per gestionar de manera integrada les àrees metropolitanes d'Amsterdam i Rotterdam. Les propostes, majoritàriament basades en la reestructuració institucional (com per exemple la fusió de la ciutat i la província de Rotterdam), han fracassat. La darrera, l'any 2007, va sorgir arran de l'informe de la Comissió Kok (encapçalada pel primer ministre, Wim Kok), en què es proposava crear una autoritat metropolitana que unifiqués les quatre províncies. En aquesta ocasió tampoc no es va aconseguir el suport necessari per fer la reforma. Paral·le-

lament, el Govern ha impulsat mesures per afavorir la cooperació entre municipis a partir de la definició de set regions urbanes (Llei de normes comunes de 2005, esmenada l'any 2006), quatre de les quals són part de l'aglomeració del Randstad.

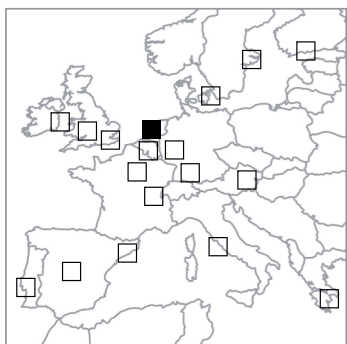
Existeixen, doncs, una pluralitat d'institucions i d'organismes al Randstad. Malgrat tot, hi ha una certa coordinació metropolitana pel que fa a la planificació territorial, de la mà del Ministeri d'Habitatge, Planificació Territorial i Medi Ambient. Des d'aquest Ministeri, i concretament a través de l'Agència Nacional per a la Planificació Territorial, s'elaboren periòdicament els plans territorials i les directrius de desenvolupament per a cadascuna de les zones, el Randstad entre elles.

Els models de governabilitat metropolitana

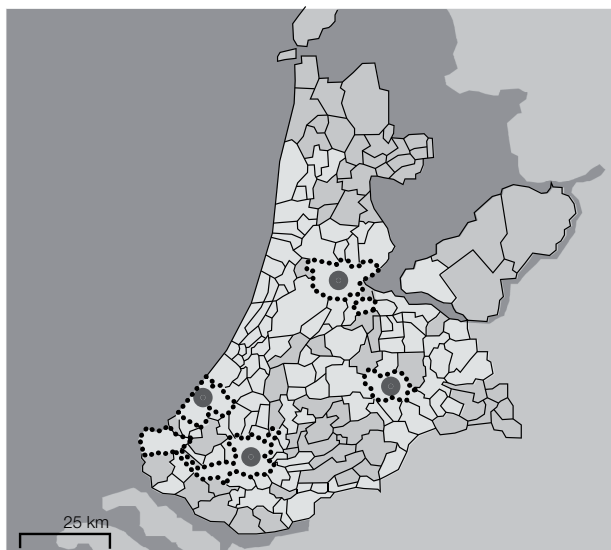
Randstad¹⁵

Coordinació vertical (Agència Nacional per a la Planificació Territorial)

Randstad



- Ciutats principals:
Amsterdam, Rotterdam,
l'Haia i Utrecht
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



15. En aquest cas no hi ha una institució metropolitana; una agència nacional realitza la planificació territorial per al conjunt de l'aglomeració.

Fragmentació institucional

El Randstad és un exemple d'aglomeració policèntrica i, per tant, d'alta fragmentació institucional. Les quatre ciutats centrals (Amsterdam, Rotterdam, l'Haia i Utrecht) tenen la seva pròpia àrea d'influència, amb un nombre de municipis que, malgrat tot, no és gaire elevat a conseqüència de les fusions municipals. A més a més, hi ha quatre províncies (com a govern local de segon nivell).

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Amsterdam	739.104	4,5	194,0	3.810	Municipi
Rotterdam	598.923	3,6	267,9	2.236	Municipi
L'Haia	469.568	2,8	100	4.695	Municipi
Utrecht	270.244	1,6	99,5	2.716	Municipi
Randstad	6.487.918	39,6	4.300,4	1.509	4 províncies 122 municipis
Països Baixos	16.357.000	100	41.500,0	394,1	12 províncies 443 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'estudi «Grans Aglomeracions Metropolitanas Europeas» (GAME) publicat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2002), del Ministeri d'Habitatge, Planificació Territorial i Medi Ambient d'Holanda, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Competències

L'àmbit en què hi ha una certa coordinació de la zona del Randstad és l'ordenació del territori, mitjançant l'Agència Nacional per a la Planificació Territorial, que depèn del Ministeri d'Habitatge, Planificació Territorial i Medi Ambient. Cada any elabora l'Informe de Planificació Territorial del Govern (conegut com a Directriu), que estableix les grans línies del planejament. A més a més, existeix la Comissió Interministerial de Planificació Territorial (Rijkplanologische Commissie), responsable de garantir la coordinació horitzontal de les polítiques públiques amb incidència territorial.

Les directrius estatals, de caràcter vinculant, han de ser complertes pels governs locals, que elaboren els seus propis plans. Les províncies fan plans regionals i els municipis plans locals, que han de ser compatibles també amb els plans de les províncies.

Finançament

L'Agència Nacional per a la Planificació Territorial es finança a través dels pressupostos estatals.

Representació

Es tracta d'una agència del Govern, el responsable polític de la qual és el Ministre d'Habitatge, Planificació Territorial i Medi Ambient.

Altres organismes

Regió Randstad. Les quatre províncies del Randstad (Noord-Holland, Zuid-Holland, Utrecht i Flevoland) estan unides en aquesta associació amb seu a Brussel·les. L'objectiu és la promoció de la competitivitat de la regió i fer *lobby* a les institucions europees per tal d'obtenir fons europeus.

GVB (Transports d'Amsterdam). És un ens públic que coordina el transport públic d'Amsterdam i les ciutats del seu voltant. Inclou servei d'autobús, tramvia, metro i ferris.

Rotterdam Development Corporation (OBR). Agència pública local que treballa per tal de promoure el desenvolupament econòmic, la captació d'inversions i el turisme a la ciutat de Rotterdam.

Holanda té quatre nuclis urbans interconnectats que configuren l'aglomeració del Randstad. Aquesta no ha disposat mai d'un organisme polític o administratiu propi, malgrat nombrosos intents. La coordinació s'efectua bàsicament en el sector de l'ordenament del territori mitjançant una agència ministerial del govern central (l'Agència Nacional per a la Planificació Territorial). Aquesta agència efectua una coordinació vertical, ja que llurs directrius han de ser seguides pels municipis i les províncies.

Irlanda

Dades demogràfiques (2005)

Població	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	% població urbana	% població rural
4.143.000	69.797	59,3	60,5	39,5

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	Atur	PIB (milions d'€)	PIB per càpita
Irlanda	4,4	175.800	34.100
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

29 comtats (*county councils*)

85 governs locals (80 municipis i 5 *city councils*)

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

Milions d'habitants	Nre. aglomeracions	Població total	% de la població urbana
5-10	0		
1-5	1	1.037.000	41
0,5-1	0		
Menys de 0,5		1.468.000	59

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Dublín	1.037.000	25

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Irlanda ha experimentat en els darrers anys un gran creixement econòmic, en gran part gràcies als fons de la Unió Europea, ja que en la reforma de 1988 fou considerada Objectiu 1. En altres països, l'impacte dels fons europeus ha estat paral·lel a un procés de descentralització i a la posterior creació de regions, mentre que a Irlanda la implementació dels fons s'ha traduït en l'aparició de noves agències del Govern (especialment *quangos* o organitzacions paragovernamentals). Tot i que l'any 1994 es van crear vuit regions administratives (entre les quals la de Dublín), no són entitats polítiques i fan tasques menors de coordinació dels municipis.

Irlanda no té un sistema fort de govern local, sinó que el poder de decisió relatiu als afers locals es concentra sobretot en el Ministeri de Medi Ambient i Govern Local. El rol dels governs locals és secundari i les seves tasques es limiten a la provisió de serveis municipals. El lideratge executiu dels ajuntaments es reserva a un *manager* nomenat pel Ministeri de Medi Ambient i Govern Local. Els electes locals, per tant, són actors menys rellevants que en altres països europeus. Això explica que, durant molts anys, ha estat el Govern central qui s'ha ocupat de la coordinació dels assumptes que afectaven l'àrea metropolitana de Dublín.

La situació ha canviat, però, des de l'any 2000, gràcies a l'aprovació de la Llei de planificació i desenvolupament (Planning and Development Act). Segons aquesta llei, el Govern central elabora el Pla nacional de desenvolupament (National Development Plan) i encomana a les regions que elaborin unes directrius per al planejament regional (Regional Planning Guidelines). L'àrea metropolitana de Dublín coincideix amb una d'aquestes regions (Dublin Regional Authority). A efectes del planejament, però, s'inclou un territori més ampli (Greater Dublin Area), que incorpora una altra regió (Mid-East Regional

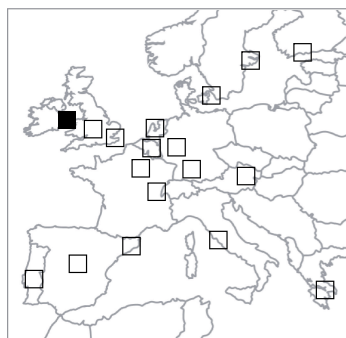
Authority). Per tant, en aquest cas les autoritats regionals serveixen per a vehicular una estratègia metropolitana en l'àmbit del desenvolupament urbà.

Els models de governabilitat metropolitana

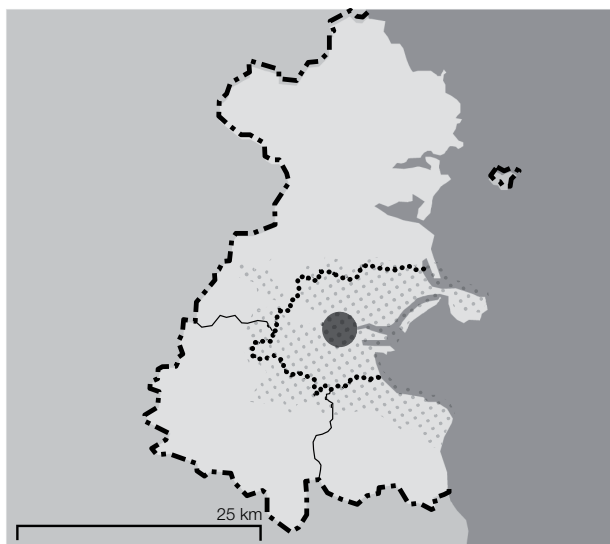
Dublín¹⁶

Coordinació vertical (Dublin Regional Authority)

Dublín



- Ciutat principal
- - - - - Dublin Regional Authority
- Comtats
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'àrea metropolitana de Dublín té un grau baix de fragmentació institucional. La Dublin Regional Authority comprèn la ciutat de Dublín i els comtats de South-Dublin, Dun Laoghaire-Rathdown i Fingal. Tanmateix, a efectes de la planificació, també s'hi inclouen tres comtats que envolten l'àrea metropolitana i que pertanyen a la Mid-East Regional Authority (Kildare, Meath i Wicklow). Aquesta regió ocupa un territori molt més extens (6.063 km²) per a una població menor (412.650 habitants).

16. En el mapa apareixen els comtats i no els municipis ja que aquests són un segon àmbit de govern local dins els comtats.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Dublín	505.735	12,2	115	4.397,7	1 ciutat (<i>city council</i>)
Dublin Regional Authority	1.112.000	25	922	1.206	1 ciutat (<i>city council</i>) 3 comtats
Irlanda	4.143.000	100	81.638	50,7	29 comtats 85 governs locals

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de la Dublin Regional Authority, del Ministeri de Medi Ambient i Govern Local d'Irlanda, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Competències

Les autoritats regionals tenen les competències següents:

- promoure la coordinació, cooperació i acció conjunta dels governs locals;
- preparar les directrius regionals (Regional Planning Guidelines);
- establir les necessitats de desenvolupament de la regió;
- revisar els plans locals de desenvolupament;
- supervisar el Pla nacional de desenvolupament i els fons europeus.

L'objectiu del pla regional és elaborar una estratègia que orienti el desenvolupament de la regió per a un període de 12 anys. La llei nacional (Planning and Development Act), a través la secció 23 (2), regula el contingut del pla i fixa les condicions per a la seva elaboració. Segons aquesta llei, el pla regional ha de tractar els temes següents:

- població i habitatge;
- tendències econòmiques i d'ocupació;
- localització del desenvolupament industrial i comercial;
- transport;
- abastament d'aigua;
- tractament de residus;
- xarxes d'energia i de comunicacions;
- provisió d'equipaments sanitaris i educatius;
- preservació i protecció del medi ambient i del patrimoni històric.

A partir del que ve fixat pel Govern central, l'elaboració del pla regional es realitza amb la participació dels governs locals afectats, del Govern central, d'organismes públics, empreses i ciutadans (mitjançant processos de consulta pública).

Finançament

Les autoritats regionals depenen de les subvencions estatals, que representen el 100% dels ingressos. En efecte, la Dublin Regional Authority no té ingressos provinents de fonts pròpies ni rep transferències dels municipis.

Representació

L'òrgan de representació de la Dublin Regional Authority és l'Assemblea, formada per 30 membres segons la seva població: Dublín en té 14, el comtat de Dun Laoghaire-Rathdown sis, i els comtats de South Dublin i Fingal en tenen cinc cadascun.

Els consellers són enviats per les institucions locals. Es tracta, per tant, d'una representació indirecta.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè Executiu	Indirecta
Legislatiu	Assemblea	Indirecta (30 membres)

Altres organismes

Dublin City Development Board (DCDB). Creat l'any 2001 per una llei nacional (secció 129 de la Llei de govern local, o Local Government Act), és un organisme independent que assessora l'Ajuntament de Dublín sobre el desenvolupament local. El seu objectiu és establir una estratègia de desenvolupament econòmic, social i cultural a partir de la recerca i la consulta a les comunitats locals. Es pretén aconseguir així de crear una visió compartida entre tots els actors.

L'any 2000, el Govern central va impulsar una política de desenvolupament regional mitjançant la planificació territorial. En el cas de l'àrea metropolitana de la capital, l'autoritat regional (Dublin Regional Authority) coordina l'elaboració d'aquests plans. És l'únic àmbit en què existeix una coordinació per als municipis de l'àrea metropolitana.

Itàlia

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
58.646.000	301.338	194,6	67,6	32,4

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Itàlia	6,8	1.475.400	24.600
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central
 20 regions
 104 províncies
 8.104 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	4	10.208.000	26
0,5-1	12	7.679.000	19
Menys de 0,5		21.772.000	55

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Roma	3.348.000	5,7
Milà	2.953.000	5,0
Nàpols	2.246.000	3,8
Torí	1.660.000	2,8
Palerm	860.000	1,4

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Itàlia ha protagonitzat en les darreres dècades un fort procés de descentralització política en què les regions han anat assumint un bon nombre de funcions. En canvi, la governabilitat metropolitana és una de les assignatures pendents de la política italiana. S'han realitzat diversos intents per tal de trobar una solució a la manca de coordinació de les polítiques metropolitanes mitjançant la creació d'ens metropolitans, sense gaire èxit.

Per exemple, la Llei 142 de 1990 preveia la creació de la *città metropolitana* per a nou àrees metropolitanes d'Itàlia (Roma, Milà, Torí, Nàpols, Bolonya, Gènova, Venècia, Florència i Bari). Això implicava una reforma de les estructures existents: la substitució del segon nivell de govern local (les províncies, l'àmbit amb menys poders) i la fragmentació de la ciutat central en municipis més petits (esdevenint els municipis metropolitans). Es tractava, doncs, de la creació de governs metropolitans d'inspiració reformista, amb competències en planificació urbanística, tractament de residus, servei d'educació i de formació professional, circulació i transport, serveis per al desenvolupament econòmic i serveis de sanitat. Aquestes entitats foren vistes com a massa poderoses per als electes locals, provincials i també regionals. Tot i que una nova reforma constitucional de 2001 estableix que les «ciutats metropolitanes» són un nivell administratiu, els obstacles polítics i la manca de consens han fet fracassar la creació d'aquestes estructures.

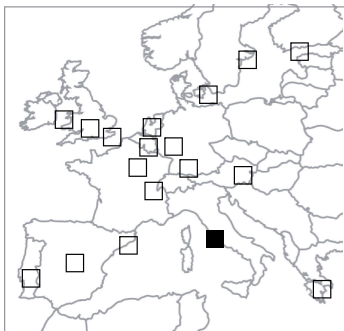
A la pràctica, en la majoria dels casos, com a Roma, la ciutat central exerceix de líder de l'aglomeració, aspecte que s'ha reforçat arran de l'elecció directa de l'alcalde (introduïda l'any 1993). Sovint, el grau de cooperació entre municipis depèn de la relació entre l'alcalde de la ciutat central amb els alcaldes dels municipis del voltant, relació condicionada sobretot per llurs afinitats polítiques. A la capital italiana no hi ha, doncs, una autoritat metropolitana: les competències típicament metropolitanes (transport, ordenació del territori, medi ambient, etc.) es reparteixen en els tres àmbits de govern: els municipis i la província (govern local) i la regió (govern regional).

Els models de governabilitat metropolitana

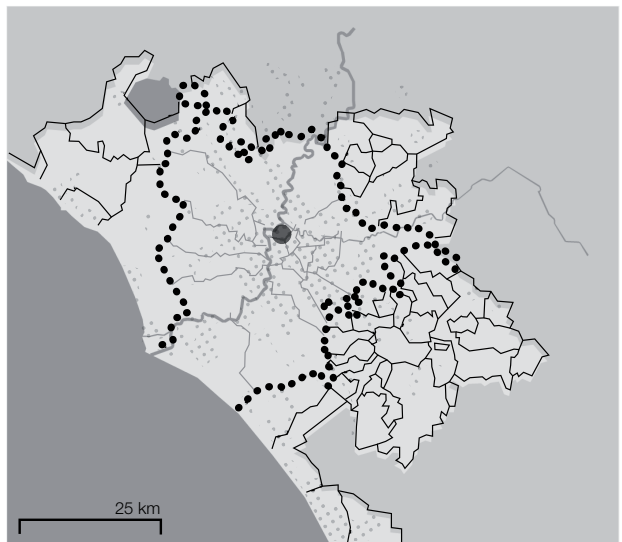
Roma

Coordinació vertical (per diversos àmbits administratius)

Roma



- Ciutat de Roma (ciutat principal i líder metropolità)
- Municipis
- Districtes
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

Roma és el nucli central de l'aglomeració, tant des del punt de vista demogràfic com polític. Aquesta supera els límits municipals de la capital italiana però és més petita que la província. La Regió del Lazio està formada per cinc províncies, en què la província de Roma té el major pes demogràfic i econòmic.

Anàlisi dels models de governabilitat metropolitana | 125 europeus i nord-americans per països

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Roma	2.542.003	4,3	1.498,7	1.696	Municipi
Aglomeració metropolitana	3.348.000	5,7	2.676,2	1.251	35 municipis
Província de Roma*	4.053.779	6,9	5.352	757	1 província 121 municipis
Regió del Lazio	5.093.308	8,7	17.210	295,9	1 regió 5 províncies 378 municipis
Itàlia	58.646.000	100	301.338	194,6	20 regions 104 províncies 8.104 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Ajuntament de Roma, de la Regió del Lazio, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Dades de 2007.

Competències, finançament i representació

Els tres àmbits (municipal, provincial i regional) intervenen en els afers metropolitans. La taula de la pàgina següent en sintetitza les competències, el finançament i la representació.

Altres organismes

Azienda di Trasporto Pubblico Regionale (CO.TRAL.S.p.A.). Empresa pública creada el març de 2001 per a la gestió del transport públic de la Regió del Lazio.

Metropolitana di Roma S.p.A. És responsable de la gestió dels transports públics a Roma (autobús, tramvia i metro lleuger) i també del sistema de transport interurbà.

A Itàlia, existeix una llei estatal que estableix la creació de governs metropolitans (*città metropolitana*). Tanmateix, sobretot per desavinences polítiques i per manca de voluntat, no s'ha aplicat mai. Tant l'àmbit regional com el local (municipis i províncies) tenen competències que afecten les aglomeracions metropolitanes (com la de Roma), sense que existeixi un ens de coordinació global. Sovint, l'alcalde de la ciutat central exerceix de líder metropolità.

Ajuntament de Roma*	<i>Competències</i>	Planificació local Cultura (valoració del patrimoni local, museus, teatres, activitats culturals) Transport (funcions administratives relatives al trànsit i transport d'àmbit local) Habitatge i urbanisme (funcions administratives) Serveis per al desenvolupament econòmic Abastament d'aigua i energia Medi ambient (gestió de residus, funcions administratives relatives a la protecció del medi ambient, la planificació i la prevenció de catàstrofes) Educació (funcions administratives del primer cicle d'ensenyament)
	<i>Finançament</i>	Subvencions de l'Estat (47%) Impostos i taxes (40%) (bàsicament l'impost sobre béns immobles) Altres ingressos (13%)
	<i>Representació</i>	Directa Alcalde de Roma (Sindaco): escollit directament cada cinc anys Consell municipal (Consiglio Comunale): format per 60 membres, escollits per mandats de cinc anys President i un Consell de Districte: escollits de forma directa cada cinc anys
Província de Roma	<i>Competències</i>	Sanitat pública, higiene i sanejament Segon cicle d'ensenyament Carreteres i transports Caça i pesca en aigües interiors Protecció de la flora i fauna i espais naturals Seguiment i control de la contaminació de l'aigua, de l'aire i del soroll Conservació i gestió dels recursos energètics
	<i>Finançament</i>	Impostos (49%) (bàsicament l'impost sobre assegurances de vehicles) Subvencions estatals (41%)

Anàlisi dels models de governabilitat metropolitana | 127
europeus i nord-americans per països

Província de Roma	<i>Representació</i>	President provincial: escollit cada cinc anys pels ciutadans Consell: format per 45 membres escollits per cinc anys
Regió del Lazio	<i>Competències</i>	Urbanisme Obres públiques i infraestructures d'interès regional Turisme Agricultura Sanitat Policia local urbana i rural Protecció social, assistència mèdica i hospitalària Protecció del medi ambient, planificació i prevenció de catàstrofes regionals Transport: elaboració dels plans territorials i coordinació del sistema de transport públic (autobús, tramvia, taxi, funicular, etc.), incloent-hi la gestió del sistema de tren de rodalies de l'aglomeració romana
	<i>Finançament</i>	Impostos (42%) (sobre béns i serveis i sobre la renda) Subvencions de l'Estat (42%) Altres ingressos (16%)
	<i>Representació</i>	Directa Consell regional: escollit cada cinc anys President: escollit per majoria pel Consell Regional

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Ciutat de Roma, Regió del Lazio i de Bosch, N. Espasa, M. (2006).

* La ciutat de Roma està descentralitzada en 19 districtes (*municipi*), que efectuen la gestió dels serveis de proximitat.

Portugal

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
10.528.000	92.391	113,9	57,6	42,4

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Portugal	7,7	155.200	17.700
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

2 regions autònomes (Madeira i Açores)

308 municipis

4.252 parròquies (*freguesias*)

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Millions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	2	4.071.000	67
0,5-1	0		
Menys de 0,5		1.995.000	33

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Lisboa	2.762.000	26,2
Porto	1.309.000	12,4

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Portugal és un estat unitari amb dos àmbits administratius: el central i el local, constituït per 308 municipis que se subdivideixen en parròquies (*freguesias*). El Govern local té pocs poders exclusius; la seva tasca principal és implementar les funcions i prestar els serveis fixats pel Govern central. Hi ha també dues regions autònomes amb poders legislatius, fora de la península (Madeira i Açores).

Pel que fa a la política urbana, en els darrers cinc anys s'han realitzat dues reformes en què s'ha reconegut l'existència d'àrees metropolitanes i se les ha dotat d'instruments de coordinació supramunicipal. La Llei 10/2003, de 13 de maig (*Lei Quadro das Áreas Metropolitanas*), distingeix dues categories d'Àrees Metropolitanes segons la seva població: a) les grans àrees metropolitanes (*Grandes Áreas Metropolitanas, GAM*), formades com a mínim per nou municipis o 350.000 habitants; b) les comunitats urbanes (*Comunidades Urbanas, ComUrb*), constituïdes per almenys tres municipis o 150.000 habitants. En els casos d'aglomeracions més petites, existeix la figura de la mancomunitat (*comunidade inter municipal*). Segons la Llei, la constitució de les àrees metropolitanes és voluntària, excepte a Lisboa i Porto.

Arran d'un canvi en el Govern, aquesta política metropolitana es transforma cinc anys més tard, mitjançant dues lleis que deroguen la llei de 2003. Segons la Llei 45/2008, de 27 d'agost (*Estabelece o regime jurídico do associativismo municipal*), les comunitats urbanes es converteixen en dos tipus d'associacions de municipis: amb finalitats específiques (una funció) o amb finalitats múltiples (més d'una funció). A més a més, s'aprova una llei específica per determinar el règim jurídic de les dues aglomeracions més poblades, Lisboa i Porto, la Llei 46/2008, de 27 d'agost (*Estabelece o regime jurídico das áreas metropolitanas de Lisboa e do Porto*).

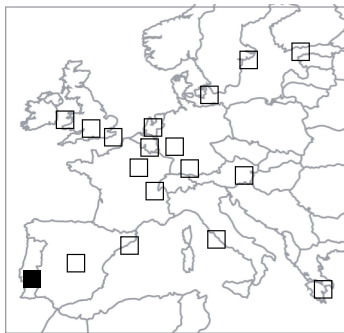
A la pràctica, les competències de les dues àrees metropolitanas i de les associacions de municipis amb finalitats múltiples són gairebé iguals. Lisboa i Porto es diferencien per la capacitat de definir els serveis i equipaments, participar en entitats públiques i planificar l'actuació d'entitats públiques en l'àmbit metropolità. Tanmateix, la llei estableix que les dues àrees metropolitanas estan sota la tutela administrativa del Govern central, que vetlla pel compliment de llurs obligacions.

Els models de governabilitat metropolitana

Lisboa

Govern metropolità a dos nivells (Àrea Metropolitana de Lisboa)

Lisboa



- Ciutat principal
- - - - Àrea Metropolitana de Lisboa
- Municipis
- Parròquies
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

La capital del Portugal i els municipis del voltant estan coordinats des de 2004 per una autoritat metropolitana, l'Àrea Metropolitana de Lisboa (AML). Aquesta està formada per 18 municipis i 207 parròquies, fixats per la llei nacional. La manca d'àmbit regional disminueix la fragmentació institucional, que, comparada amb altres aglomeracions, és baixa.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Lisboa	564.657	5,3	84,8	6.659	Municipi
Àrea Metropolitana de Lisboa*	2.808.414	26,6	2.962,6	948	18 municipis 207 parròquies
Portugal	10.528.000	100	92.391	113,9	2 regions autònomes 308 municipis 4.252 parròquies

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Àrea Metropolitana de Lisboa, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Estimació per al 2007.

Competències

La llei d'agost de 2008 amplia les competències fixades per la llei anterior. Segons l'article 4 de la nova llei, l'AML exerceix les funcions següents:

1. Aconseguir els objectius següents:

a) Participar en l'elaboració dels plans i programes d'inversió pública amb impacte en l'àrea metropolitana.

b) Promoure la planificació estratègica econòmica, social i mediambiental.

c) Articular les inversions municipals de caràcter metropolità.

d) Participar en la gestió de programes nacionals de suport al desenvolupament regional.

e) Participar, segons la llei, en la definició de la xarxa de serveis i equipaments d'àmbit metropolità.

f) Participar en entitats públiques d'àmbit metropolità relatives a transport, aigua, energia i tractament de residus sòlids.

g) Planificar l'actuació d'entitats públiques de caràcter metropolità.

2. Coordinar les accions dels municipis i del Govern central en els àmbits següents:

a) Xarxes d'abastament públic, infraestructures de sanejament bàsic, tractament d'aigües residuals i residus urbans.

b) Xarxa d'equipaments de salut.

c) Xarxa educativa i de formació professional.

d) Ordenament del territori, protecció de la natura i dels recursos naturals.

e) Seguretat i protecció civil.

f) Mobilitat i transports.

g) Xarxa d'equipaments públics.

h) Promoció del desenvolupament econòmic i social.

i) Xarxa d'equipaments culturals, esportius i de lleure.

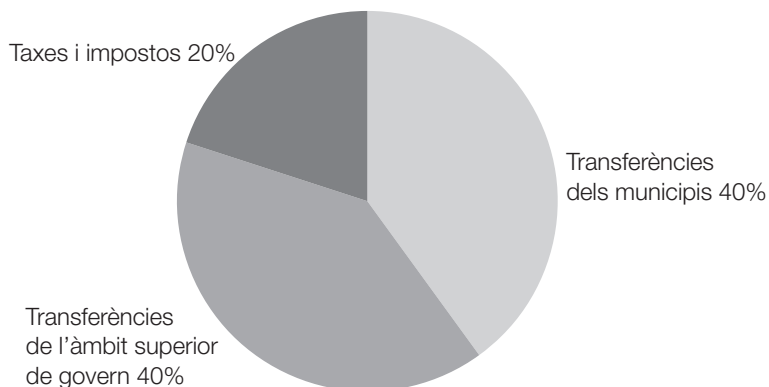
3. Poden exercir les competències transferides per l'administració central i les delegades pels municipis membres.

4. Poden designar els representants municipals a les entitats públiques o empresarials sempre que siguin d'àmbit metropolità.

A la pràctica, l'AML ha treballat fins ara en la línia de l'assessorament als municipis i la planificació estratègica (per exemple, en l'àmbit de la formació ocupacional). Un dels seus productes és el sistema metropolità d'informació geogràfica (SMIG) i la cartografia digital.

Finançament

El finançament prové essencialment (80%) de les transferències dels municipis i de l'Estat. Una menor quantitat s'obté gràcies al cobrament de taxes i serveis propis.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de l'Àrea Metropolitana de Lisboa.

Representació

La nova estructura té dos òrgans: una Assemblea deliberativa (*assembleia*) i un Consell Executiu (*junta*). L'Assemblea de l'AML està formada per 55 membres elegits per totes les assemblees municipals de l'àrea; l'executiu inclou tots els alcaldes de l'àrea, els quals escullen entre si el president i els dos vicepresidents del Consell Executiu. També hi ha una Comissió executiva, responsable de l'execució de les decisions de l'Assemblea i formada per un mínim de tres i un màxim de cinc membres designats per la Junta Metropolitana.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Consell Executiu	Indirecta
Legislatiu	Assemblea	Indirecta (55 membres)

A més a més, es pot crear un consell consultiu (*conselho*). Aquest inclou tots els membres de l'executiu, el president de la CCRLVT (Comissão de Coordenação da Região de Lisboa e Vale do Tejo) –la delegació regional de planificació del Govern central que cobreix l'àrea–, representants de les institucions públiques i d'altres institucions econòmiques, socials i culturals. Aquest consell, de tipus mixt, no té funcions de decisió.

Altres organismes

Metropolitano do Lisboa. Empresa creada pel Govern central per a la gestió del metro de Lisboa, que uneix la ciutat amb els municipis veïns.

Carris. Empresa que gestiona el servei de transport urbà col·lectiu (autobús, tramvia) a la ciutat de Lisboa.

Entre 2003 i 2008 s'han aprovat diverses lleis per tal d'institucionalitzar la cooperació metropolitana. Segons la normativa vigent, la capital de Portugal té un govern metropolità a dos nivells (Àrea Metropolitana de Lisboa). Tanmateix, aquesta estructura és d'elecció indirecta i llurs competències són sobretot de planificació estratègica i de coordinació de les accions municipals i del Govern central en el territori dels 18 municipis membres. Per tant, malgrat haver-hi un reconeixement explícit del fet metropolità, la institució creada té molt poca autonomia.

Regne Unit

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
60.245.000	244.820	246	89,7	10,3

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Regne Unit	5,3	1.906.400	28.200
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

2 assemblees regionals (Gal·les i Irlanda del Nord)

1 parlament regional (Escòcia)

34 comtats (àrees rurals, a Anglaterra)

36 districtes metropolitans (àrees urbanes, a Anglaterra)

238 districtes rurals (àrees rurals, a Anglaterra)

33 *boroughs* (àrea de Londres, a Anglaterra)

26 districtes (a Irlanda del Nord)

100 autoritats unitàries (46 àrees rurals, a Anglaterra; 22 a Gal·les i 32 a Escòcia)

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	1	8.505.000	16
1-5	4	7.193.000	13
0,5-1	5	3.585.000	7
Menys de 0,5		34.768.000	64

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Londres	8.505.000	14,1
Birmingham	2.283.000	3,8
Manchester	2.230.000	3,7
West Yorkshire	1.521.000	2,5
Glasgow	1.160.000	1,9
Newcastle upon Tyne	880.000	1,5
Liverpool	811.000	1,3

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

El Regne Unit és un estat unitari que ha emprès un procés de descentralització (*devolution*) cap a les seves quatre regions. Es tracta d'un model de geometria variable, en què Escòcia té un Parlament amb més poders que les assemblees de Gal·les i d'Irlanda del Nord. A Anglaterra, en no tenir una identitat tan diferenciada com les altres regions, s'ha optat per crear demarcacions territorials del Govern (Government Office). Pel que fa al govern local, es tracta d'un sistema complex, en què conviuen dos models: l'antic (amb dos nivells de govern) i el nou (amb un sol nivell). A més a més, l'estructura del govern local depèn de la regió.

Aquest país té una llarga tradició en política urbana i gestió d'àrees metropolitanes. En els anys 1970, el model dominant es basava en la creació de governs metropolitans a dos nivells en les aglomeracions més poblades. Concretament, entre 1974 i 1986 van existir sis *metropolitan counties* (Manchester, Birmingham, Liverpool, Leeds, Sheffield i Newcastle) i una estructura per a Londres (Greater London Council), creada l'any 1965. Tanmateix, l'any 1986 el govern de Margaret Thatcher va abolir aquests governs metropolitans (a través la Local Government Act de 1985) i va optar per un model de governabilitat metropolitana molt més fragmentat. Així, i tal com succeeix avui, existeix una coordinació metropolitana exercida per a una única funció (abastament d'aigua, transport, policia). En altres paraules, la coordinació global dels governs metropolitans es va substituir per nombroses agències sectorials, com a Birmingham.

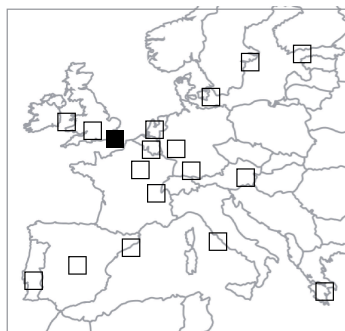
Londres constitueix l'excepció, ja que el govern de Tony Blair va dotar la capital d'una estructura supramunicipal (Greater London Authority Act, 1999). La nova institució (Greater London Authority) recorda el govern metropolità anterior, ja que els seus membres són escollits directament pels ciutadans. Tanmateix, les seves competències són de tipus estratègic i la gestió s'efectua mitjançant autoritats sectorials.

Els models de governabilitat metropolitana

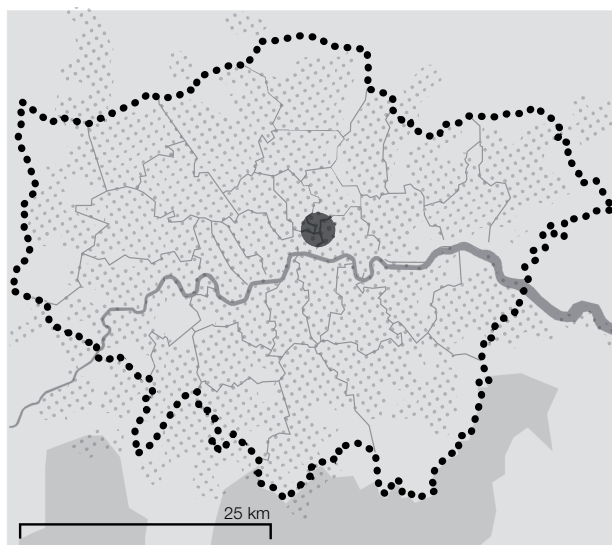
Londres

Govern metropolità a dos nivells (Greater London Authority)

Londres



- Greater London Authority (ciutat principal i Govern metropolità)
- Districtes (*boroughs*)
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

El territori que pertany a la Greater London Authority (GLA) representa el nucli central de l'aglomeració de Londres, que s'estén per les regions angleses de Southeast i East. No

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Greater London Authority	7.172.069	11,9	1.578,0	4.545	1 ciutat 32 districtes
Aglomeració metropolitana	12.653.500	21	8.382	1.510	3 regions 50 governs locals
Regne Unit	60.245.000	100	244.820	246	2 assemblees regionals 1 parlament regional 467 governs locals

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'estudi «Grans Aglomeracions Metropolitanas Europeas» (GAME) publicat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2002), de la Greater London Authority, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

hi ha cap autoritat que tracti dels assumptes metropolitans més enllà del territori de la GLA. Aquesta està composta per la City of London i per 32 *boroughs* o districtes.

L'estructura interna de la GLA no és tan unitària com l'ideal de govern metropolità, ja que conté quatre autoritats sectorials, que s'encarreguen de la gestió dels serveis.

Competències

La GLA és un govern metropolità format per dos nivells (metropolità i local), les decisions del qual són vinculants per als municipis membres. Tots ells deleguen les competències a l'àmbit metropolità, conservant llur autonomia local. Hi ha, per tant, una distribució de les competències segons el seu àmbit territorial.

La GLA s'encarrega de la coordinació de la planificació dels usos del sòl a través del Pla estratègic de Londres (London Plan). Els serveis típicament metropolitans són gestionats per quatre autoritats metropolitanes, que responen davant l'assemblea de la GLA:

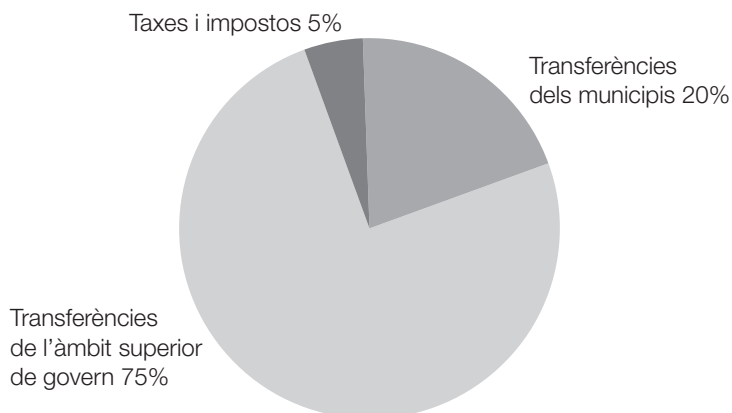
- Transport for London. Xarxa d'autobusos, metro, tren lleuger (Docklands Light Railway), tramvia (London Trams), transport fluvial, taxis, l'estació d'autobusos Victoria. També s'encarrega de la gestió del trànsit en una xarxa viària de 580 km.
- London Development Agency. Desenvolupament econòmic, promoció internacional.
- London Fire and Emergency Planning Authority. Prevenció i control d'incendis, resposta a emergències.
- Metropolitan Police Authority. Policia i seguretat.

L'àmbit local (districtes i ciutat de Londres) s'ocupa de la provisió dels serveis públics locals com l'educació, l'habitatge, els serveis socials, la neteja i manteniment urbans, la gestió de residus, la planificació urbana local, la cultura i el lleure. La ciutat de Londres també és responsable de la policia.

Finançament

El finançament de la GLA prové bàsicament de transferències del govern central (75%). Un 20% dels ingressos prové de les transferències dels *boroughs* (que donen una part dels seus ingressos a la GLA), i un 5% prové d'ingressos propis (com l'establiment del peatge urbà). En resum, la GLA té un poder fiscal molt limitat, sense poder fixar impostos ni emetre obligacions.

Els districtes i la ciutat de Londres es financen mitjançant un impost directe sobre la població (*Council Tax*) i els diversos fons estatals.



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

Representació

La representació és directa. L'alcalde té el poder executiu i de direcció política, amb el control del Consell (London Assembly), format per 25 membres. L'alcalde i els consellers metropolitans són escollits directament pels ciutadans cada quatre anys.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	Alcalde	Directa
Legislatiu	Consell	Directa (25 membres)

A part de l'estructura política de la GLA, cadascun dels districtes i The City tenen un Consell (Borough Council) i un alcalde escollits cada quatre anys.

Altres organismes

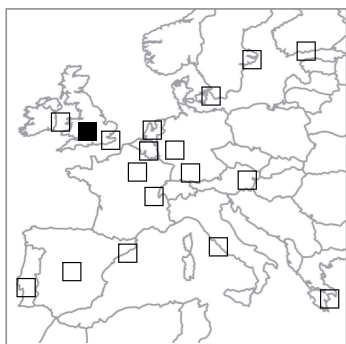
London First. És una associació sense ànim de lucre formada pels líders econòmics de l'àrea metropolitana. El seu objectiu és facilitar la localització d'inversions i contribuir a la generació de riquesa. Elabora informes, fa planificació estratègica i actua com a *lobby* al govern central. London First es va mobilitzar a favor de la creació de la GLA.

El nucli central de l'aglomeració de Londres està governada des de l'any 2000 per la Greater London Authority. Es tracta d'un govern metropolità a dos nivells amb competències estratègiques i responsable de la gestió dels serveis metropolitans mitjançant quatre autoritats metropolitanes. Els seus membres són escollits directament per la població però el seu poder fiscal és molt limitat.

Birmingham

Coordinació vertical (per agències sectorials)

Birmingham



- Ciutat principal
- - - - Agències sectorials
- Municipis
- Districtes
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'aglomeració metropolitana està formada per Birmingham, que concentra gairebé la meitat de la població, i sis ciutats d'entre 200.000 i 300.000 habitants (Coventry, Dudley, Sandwell, Solihull, Walsall, Wolverhampton). Fins l'any 1986 aquestes ciutats formaven part del West Midlands Metropolitan County. En ser eliminat, les tasques que realitzava foren assumides per agències sectorials que s'ocupen del transport, la seguretat, les emergències i els incendis.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Birmingham	977.087	1,6	265,5	3.680	1 municipi 40 districtes
Aglomeració metropolitana	2.283.000	3,8	945	2.415,8	7 municipis
Regne Unit	60.245.000	100	244.820	246	2 assemblees regionals 1 parlament regional 467 governs locals

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Ajuntament de Birmingham, de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

Competències

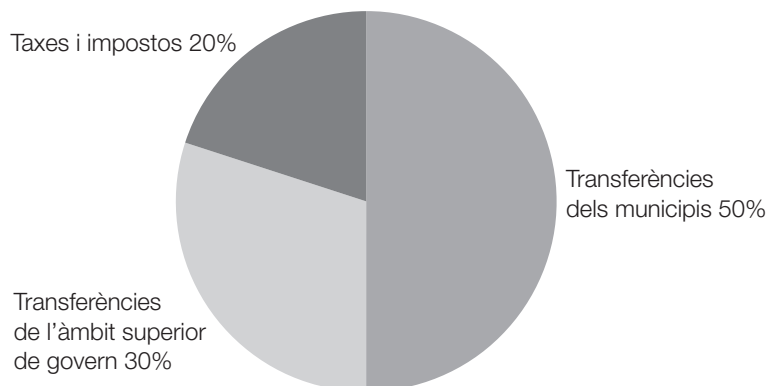
Algunes de les competències metropolitanes són exercides per autoritats metropolitanes, amb caràcter vinculant:

- West Midlands Passenger Transport Executive. Conegut com a Centro, és l'ens públic responsable de promoure i coordinar els serveis de transport públic (autobús, tren i metro), operats per empreses públiques i privades.
- West Midlands Police. Ens públic responsable de garantir la seguretat de la ciutadania. Efectua també tasques de prevenció i d'educació en relació amb el crim i la violència.
- West Midlands Fire Service. Ens públic responsable de la protecció, prevenció i intervenció en incendis i emergències.

La resta de competències són assumides pels municipis i per organismes estatals.

Finançament

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



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de les autoritats metropolitanes (West Midlands Passenger Transport Executive, West Midlands Police i West Midlands Fire Service).

Representació

El tipus de representació en les tres autoritats és indirecta.

La West Midlands Passenger Transport Executive i la West Midlands Fire Service tenen un Consell format pels delegats dels municipis membres, segons la seva població (27 membres en tots dos casos) i encapçalats per un Comitè Executiu. En canvi, la West Midlands Police s'estructura a partir de 21 unitats operatives al capdavant de les quals hi ha un cap de policia (*chief superintendent*). El conjunt d'unitats és coordinat per un equip format per policies (*chief officers*) i personal tècnic.

Altres organismes

Veolia Environmental Services Birmingham Ltd. És l'empresa privada que s'encarrega de la gestió dels residus (recollida, tractament i reciclatge) de la ciutat de Birmingham.

Entre 1974 i 1986, l'àrea metropolitana de Birmingham tenia un govern metropolità a dos nivells. Malgrat la seva abolició, els municipis del seu nucli central continuen tenint uns serveis en comú, com el transport, la policia i la prevenció i protecció d'incendis. Aquests són prestats per autoritats metropolitanes amb una única funció, de manera que s'ha perdut la visió global del govern metropolità anterior.

Suècia

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
9.038.000	410.314	22	84,3	15,7

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Suècia	7,1	306.000	28.600
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

21 comtats

290 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	0		
1-5	1	1.248.000	16
0,5-1	1	509.000	7
Menys de 0,5		5.864.000	77

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Estocolm	1.248.000	13,8

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Com la resta de països nòrdics, Suècia és un estat unitari en què la descentralització s'ha realitzat cap a les administracions locals: els municipis (*Kommuner*) i els comtats (*Län*). La mida dels municipis és molt gran a causa de la política de fusions municipals dels anys 1950 i 1970. Els ens locals tenen com a missió la prestació dels serveis associats a l'estat del benestar: la sanitat, els serveis socials i l'educació. Tenen fiscalitat pròpia i els seus representants són escollits directament per la ciutadania.

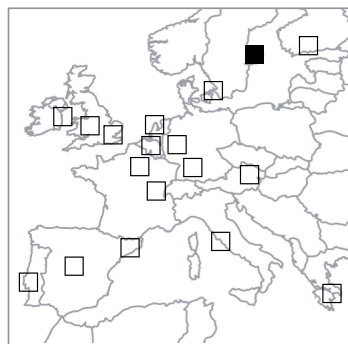
Estocolm és la major aglomeració urbana i la capital de l'Estat. No hi ha una autoritat metropolitana, però algunes de les funcions típicament metropolitanes són exercides pel comtat d'Estocolm. És el cas del transport. Altres competències, com la prestació de serveis tècnics (carreteres locals, abastament d'aigua, tractament d'aigües residuals, gas i electricitat, recollida i tractament d'escombraries, etc.), són assumides pels municipis. En el cas de la ciutat d'Estocolm, aquestes funcions s'han descentralitzat cap als districtes.

Els models de governabilitat metropolitana

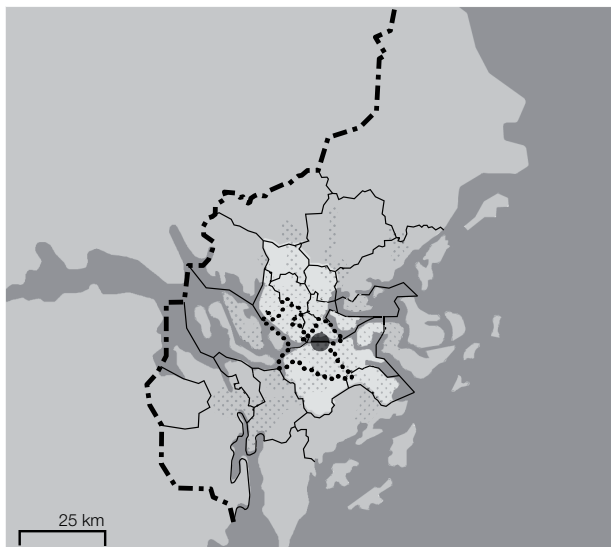
Estocolm

Coordinació vertical (comtat d'Estocolm, Oficina de Planejament Territorial i Transport Urbà)

Estocolm



- Ciutat principal
- - - - Comtat d'Estocolm
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

La ciutat d'Estocolm agrupa més de la meitat de la població de l'aglomeració metropolitana, formada per 12 municipis. No hi ha cap estructura de coordinació metropolitana creada per a aquesta finalitat, però el comtat, que inclou un territori més ampli, duu a terme alguna funció, com el transport (vegeu la taula de la pàgina següent).

Competències

Els comtats tenen competències en sanitat (atenció mèdica, hospitals, salut pública), en educació (formació professional) i en planificació regional (del transport, del territori, del desenvolupament econòmic i l'habitatge). També desenvolupa tasques d'anàlisi, estadística, recerca i prospectiva sobre les necessitats dels municipis membres pel que fa als usos del sòl, usos d'aigua potable i medi ambient. Tanmateix, les seves competències en planificació regional no són exclusives, excepte en el cas del transport públic.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Estocolm	765.044	8,4	187,7	4.075	Municipi
Aglomeració metropolitana	1.248.000	13,8	808	1.544,5	12 municipis
Comtat d'Estocolm	1.872.900	20,7	6.519	287	1 comtat 26 municipis
Suècia	9.038.000	100	410.314	22	21 comtats 290 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes del Comtat d'Estocolm, de l'estudi «Grans Aglomeracions Metropolitanas Europeas» (GAME) publicat per l'Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona (2002), de l'Eurostat i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

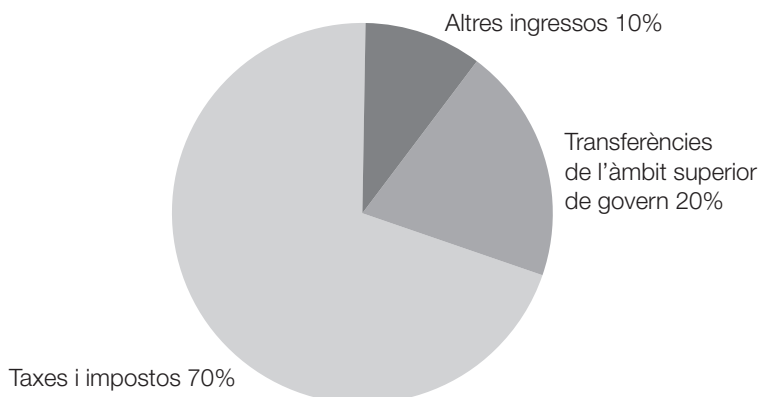
En efecte, el comtat, mitjançant l'Oficina de Planejament Territorial i Transport Urbà (Stockholm Regioplaner –och Trafikkontoret-SRT) coordina el planejament territorial i desenvolupa el Pla regional, que té un caràcter informatiu. Els municipis són els que elaboren els plans generals, que defineixen les línies bàsiques dels usos del sòl i de la construcció. Aquests plans sí que són vinculants.

En matèria de transport, el comtat té competències en planificació i gestió. És propietària d'empreses de transport, com la que opera en el sistema de metro (*Storstockholms Lokaltrafik SL*). El fet que el comtat decideixi les necessitats en transport (futures línies, traçats, etc.) condiciona la planificació de la resta d'àrees, com l'habitatge i el desenvolupament urbà de cada municipi.

Els comtats també actuen com a enllaç entre els ciutadans i els municipis amb els òrgans estatals. En l'àmbit territorial del comtat, han de coordinar l'Administració central en funció dels objectius establerts per les polítiques nacionals del Govern central.

Finançament

El finançament prové sobretot dels impostos (l'impost sobre la renda) i de taxes i preus públics, que representen un 70% dels ingressos. La resta prové de les subvencions de l'Estat (al voltant del 20%) i d'altres ingressos (10%).



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Comtat d'Estocolm.

Representació

El Consell del Comtat és l'òrgan de representació política, format per 149 consellers elegits pels ciutadans cada quatre anys. El Consell escull el comitè executiu i el seu president (que té el nom de Commissioner of Finance).

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè Executiu	Indirecta
Legislatiu	Consell	Directa (149 membres)

En tant que representant de l'Estat al comtat, hi ha un Comitè Administratiu format per 12 membres, escollits segons el pes dels partits polítics que tenen representació en el Consell del Comtat. Aquest Comitè està dirigit per un governador, designat pel Govern central durant sis anys.

Pel que fa a l'Oficina de Planejament Territorial i Transport Urbà, hi ha un Comitè de Planejament Regional i Transport Urbà compost per 26 regidors i alcaldes que en fan el seguiment. Aquest Comitè és escollit cada quatre anys pel Consell del Comtat.

Altres organismes

Storstockholms Lokaltrafik SL. Sota la tutela del comtat d'Estocolm, organitza tot el transport públic terrestre integrat (metro, autobús, tren, tramvies) i el sistema de ferris. En canvi,

la gestió és efectuada per operadors privats, com Connex (metro i tramvies) i Waxholmsbolaget (transport fluvial).

A l'aglomeració de la capital sueca existeix una coordinació vertical sectorial (transport), realitzada pel comtat d'Estocolm, que ocupa un territori més gran. Mitjançant l'Oficina de Planejament Regional i Transport Urbà, el comtat efectua la planificació del transport i un Pla regional orientatiu. Són els municipis els qui tenen competències vinculants en planejament urbà, però aquest està condicionat en part pels plans de transport aprovats pel comtat. Aquest segon nivell de govern local té una representació política directa i una gran autonomia fiscal.

Canadà

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
32.271.000	9.984.670	3,2	80,1	19,9

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Canadà	6,3	1.055.518	30.000
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008 i *Statistique Canada*.

Entitats administratives

Govern central

10 províncies

3 territoris (Yukon, Territoris del Nord-oest, Nunavut)

3.731 municipis

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
5-10	1	5.035.000	19
1-5	5	8.889.000	34
0,5-1	3	2.089.000	8
Menys de 0,5		9.843.000	38

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Toronto	5.035.000	15,6
Montreal	3.603.000	11,2
Vancouver	2.093.000	6,5
Ottawa-Gatineau	1.119.000	3,5

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Al Canadà, els municipis no estan reconeguts a la Constitució: són considerats com a «criatures provincials», és a dir, la seva existència, com també la seva desaparició, depèn de la voluntat dels governs provincials (que són els ens federats). Malgrat que els municipis tenen una àmplia autonomia fiscal (el 70% dels seus ingressos prové dels impostos locals, bàsicament l'impost sobre els béns immobles), llur manca de reconeixement jurídic fa que, en línies generals, l'àmbit municipal sigui marginal en el conjunt del sistema polític. N'és una prova l'absència de partits polítics locals. Abans de les eleccions municipals, es constitueixen agrupacions d'electors al voltant d'un candidat, que no té una relació explícita amb els partits polítics provincials o federals.

Les competències municipals estan relacionades amb la gestió dels serveis locals (recollida de la neu i neteja dels carrers i voreres, recollida i tractament dels residus, plans locals d'urbanisme, etc.), però els governs provincials intervenen en els sectors més importants (salut, educació, economia, etc.). També és important destacar que els municipis ocupen només una part del territori (la zona pròxima a la frontera amb els Estats Units), ja que els territoris situats al nord estan despoblats.

Al Canadà, el model de governabilitat metropolitana té el màxim grau d'institucionalització. Si bé la política urbana depèn de cada província, la tendència general és crear grans estructures metropolitanes a partir de la fusió de municipis. Aquesta ha estat una pràctica freqüent en els darrers 15 anys, especialment a les províncies d'Ontario i Quebec. Es tracta de grans reformes que han afectat les dues ciutats amb més població del país, Toronto i Montreal, a part d'altres ciutats mitjanes com Ottawa, Hamilton, Quebec o Lon-

gueuil. En la majoria dels casos, la manera d'afrontar els problemes urbans es basa en la creença del *bigger is better*: els nuclis urbans del país tenen, doncs, una gran extensió. Aquesta política de fusions «forçades» s'ha dut a terme malgrat la resistència dels líders polítics locals i de grups de ciutadans.

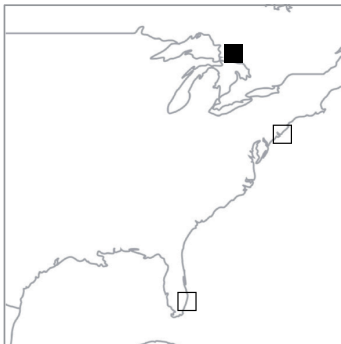
L'excepció d'aquesta tendència és la capital de la Colúmbia Britànica, Vancouver. En aquest cas, s'ha optat per la creació d'una associació de municipis, sense fusions.

Els models de governabilitat metropolitana

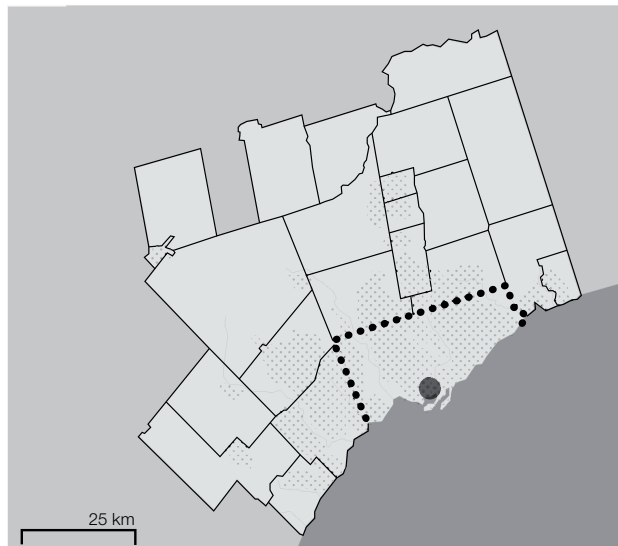
Toronto

Govern metropolità a un nivell (City of Toronto)

Toronto



- Ciutat de Toronto (ciutat principal i govern metropolità)
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'aglomeració de Toronto ha disminuït progressivament la seva fragmentació institucional. L'any 1953 es va crear un govern metropolità a dos nivells (Metro Toronto), format per 12 municipis. Aquests van ser reduïts a sis l'any 1967, moment en què es va instaurar l'elecció directa dels 34 representants metropolitans. L'any 1997, el Govern provincial va decidir de fusionar els sis municipis i crear la nova Ciutat de Toronto (City of Toronto Act), operativa l'any següent, fet que va suposar la fi de l'estructura a dos nivells.

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Toronto*	2.503.281	7,7	939	2.665,9	Municipi
Aglomeració metropolitana	5.035.000	15,6	5.888	855,1	4 comtats 23 municipis
Ontario*	12.160.282	37,7	1.076.395	11,3	1 província 7 comtats 448 municipis
Canadà	32.271.000	100	9.984.670	3,2	10 províncies 3 territoris 3.731 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Ajuntament de Toronto, de l'Agència Nacional d'Estadística del Canadà i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Dades de 2006.

A més a més, es va crear un organisme (Greater Toronto Services Board) que agrupava la resta de municipis de la gran regió de Toronto per al servei de transport públic i la planificació regional. Tanmateix, aquest fou eliminat el 2002 per inoperant. Des de llavors, no hi ha una autoritat metropolitana que coordini el conjunt d'institucions: la *megacity* (nom amb què es coneix la ciutat de Toronto) i els 23 municipis agrupats en quatre comtats o *regional municipalities*, una forma de govern local de segon nivell. Sí que existeix un organisme (Greater Toronto Transit Authority) que coordina el transport públic en un territori més gran (8.000 km²).

Competències

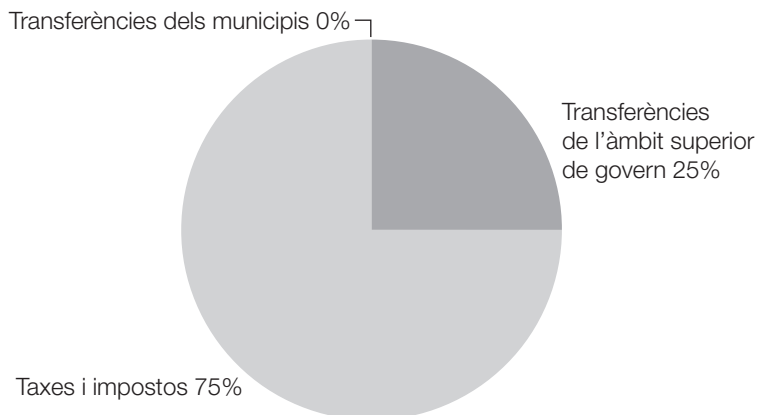
La nova ciutat de Toronto té les següents competències municipals: urbanisme, transport públic, trànsit, subministrament d'aigua, neteja de carrers i recollida de la neu, recollida i tractament dels residus, desenvolupament econòmic, habitatge, cultura, serveis socials, policia local, emergències i incendis.

Pel que a la resta de municipis, són agrupats en quatre comtats (Halton, Peel, Durham i York). Aquests fan la prestació dels serveis següents: manteniment i construcció de carreteres, trànsit, policia, subministrament d'aigua, tractament dels residus, planificació regional.

El Govern d'Ontario intervé en la majoria dels àmbits competencials, a través dels ministeris corresponents.

Finançament

El finançament dels ens locals prové essencialment de l'impost sobre els béns immobles (75% dels ingressos). La resta prové de les transferències provincials.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la Ciutat de Toronto.

Representació

Toronto està governada per un alcalde i 44 regidors escollits directament per la població per a mandats de quatre anys.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	Alcalde	Directa
Legislatiu	Consell	Directa (44 membres)

En canvi, els representants dels comtats són d'elecció indirecta, delegats pels municipis.

Altres organismes

Greater Toronto Transit Authority (Go Transit). Empresa pública dependent del Ministeri de Transports d'Ontario que gestiona la xarxa d'autobusos i del tren de rodalies a la gran regió metropolitana de Toronto. Inclou la Toronto Transit Commission, responsable de la xarxa d'autobusos, de tramvia i metro de la Ciutat de Toronto.

Greater Toronto Airports Authority. Empresa que gestiona i opera l'Aeroport Internacional de Toronto. El seu consell d'administració està format per 15 membres representants dels municipis, de la província, de l'Estat (el govern federal hi té competències), empreses i cambres de comerç.

Toronto City Summit Alliance (TCSA). És una coalició encapçalada per empresaris, sindicalistes i membres d'associacions creada per dinamitzar el debat sobre el futur del Gran Toronto i fer de *lobby* davant el Govern d'Ontario. Per exemple, l'abril de 2003, el TCSA va publicar un document (*Enough Talk: An Action Plan for the Toronto Region*), en què es recomanaven una sèrie d'accions per tal d'impulsar el desenvolupament econòmic i social de l'aglomeració metropolitana.

Toronto va ser de 1953 a 1998 símbol del govern metropolità a dos nivells (Metro Toronto). L'any 1998, el Govern d'Ontario va decidir fusionar els sis municipis membres en un de sol, creant la nova Ciutat de Toronto i transformant l'estructura a un sol nivell. La coordinació amb la resta de municipis de la gran regió de Toronto no està institucionalitzada, tret del cas del transport públic, mitjançant una agència sectorial. També existeix una coalició formada per líders del món empresarial, dels sindicats i del tercer sector per promoure el desenvolupament econòmic i social del Gran Toronto.

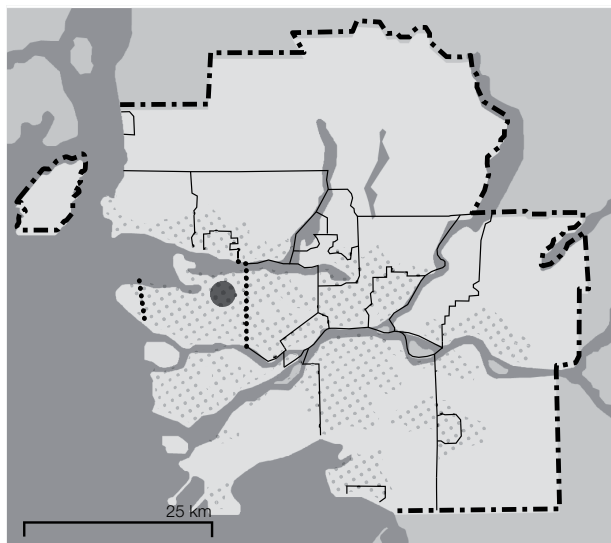
Vancouver

Col·laboració horitzontal (Greater Vancouver Regional District)

Vancouver



- Ciutat principal
- - - - Greater Vancouver Regional District
- Municipis
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

L'àrea metropolitana de Vancouver agrupa la meitat de la població de la província. Existeix una tradició de cooperació entre els municipis que es va institucionalitzar l'any 1967

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Vancouver*	578.410	1,8	114	5.073,7	Municipi
Greater Vancouver Regional District	2.093.000	6,5	2.820	742,2	21 municipis
Colúmbia Britànica*	4.428.356	13,7	944.735	4,6	1 província 151 municipis
Canadà	32.271.000	100	9.984.670	3,2	10 províncies 3 territoris 3.731 municipis

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes del Greater Vancouver Regional District, de l'Agència Nacional d'Estadística del Canadà i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Dades de 2006.

mitjançant el Greater Vancouver Regional District (GVRD), una estructura metropolitana que coordina diverses agències sectorials. Aquestes tenen el mateix nombre de municipis, per la qual cosa la fragmentació institucional és força baixa.

Competències

El GVRD coordina les funcions de les quatre agències sectorials que en formen part, les decisions de les quals són vinculants per als municipis membres:

- Greater Vancouver Regional District. Té el mateix nom que l'estructura, ja que s'ocupa de tasques generals com l'assistència tècnica als municipis membres. També efectua la coordinació de la planificació regional, els parcs regionals i els espais verds.
- Greater Vancouver Water District. Abastament i distribució d'aigua potable.
- Greater Vancouver Sewerage and Drainage District. Coordinació i gestió del cicle complet del tractament dels residus.
- Greater Vancouver Housing Corporation. Gestiona i finança els programes d'habitatge públic i protegit.

Fins l'any 1998, el GVRD era responsable també de la gestió dels hospitals mitjançant una altra agència (Greater Vancouver Regional Hospital District).

A més a més, el GVRD col·labora amb una altra agència que gestiona el transport públic (Translink).

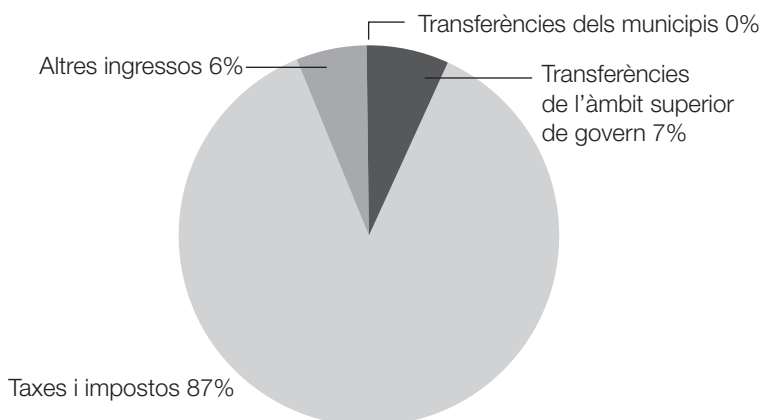
Malgrat ser quatre agències, comparteixen el mateix personal administratiu i els seus consells de direcció estan formats pels mateixos membres. Així es pot garantir una visió comuna i un coneixement de tots els municipis. Des de fa uns anys s'està promocionant el nom de Metro Vancouver per tal de donar una imatge d'unitat.

La particularitat del GVRD és la flexibilitat del seu funcionament intern. Els municipis membres tenen la possibilitat d'abstenir-se en certs dossiers (*fórmula de l'opting out*) i els municipis a l'exterior del GVRD poden participar en alguns dels temes (*fórmula de l'opting in*). Aquesta flexibilitat el fa diferent d'un govern metropolità. Tanmateix, en el context canadenc, les províncies tenen la competència exclusiva en organització municipal. En el cas de la Colúmbia Britànica, la legislació permet al Govern provincial d'intervenir i de fer de mitjancer si els municipis no arriben a acords. Aquesta pressió impulsa sovint els municipis a pactar per evitar la intervenció provincial. Un exemple d'aquesta dinàmica és l'aprovació per unanimitat, l'any 1996, del Pla estratègic regional (Liveable Region Strategic Plan), en què es preveia el creixement de la població, la localització d'infraestructures i les

necessitats de transport públic. Aquest pla va ser reconegut pel Govern provincial i incorporat al Pla nacional (*Growth Strategies Act*).

Finançament

El finançament del GVRD prové de fonts diverses segons l'agència. El Greater Vancouver Regional District es finança a través d'impostos locals; el Greater Vancouver Water District, a través de la venda de l'aigua potable als municipis; el Greater Vancouver Sewerage and Drainage District, mitjançant les taxes associades al tractament de residus, i el Greater Vancouver Housing Corporation es finança pel rendiment dels lloguers. En conjunt, la major part d'ingressos prové de taxes i impostos propis.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del Greater Vancouver Regional District.

Representació

El consell del GVRD està compost per 36 alcaldes i regidors dels municipis membres segons una representació proporcional a la població. Es tracta, per tant, d'una representació indirecta.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	President i Comitè Executiu	Indirecta
Legislatiu	Consell	Indirecta (36 membres)

Altres organismes

Greater Vancouver Transportation Authority (Translink). Autoritat responsable de la planificació i la gestió del transport públic de l'àrea metropolitana. Això inclou transport per carretera (autobús), ferroviari (trens i tren lleuger o *skytrain*) i marítim (*seabus* i ferris). Creada l'any 1998, gestiona el transport, decideix les tarifes i realitza la planificació estratègica en relació amb les inversions, equipaments i infraestructures necessàries. El GVRD té representació al consell del Translink. El finançament prové de transferències del Govern provincial i de taxes i impostos relatius al transport.

El cas de Vancouver és considerat l'excepció canadenca, ja que en lloc de fusionar municipis s'ha optat per una estructura cooperativa força eficient i amb un funcionament flexible. Existent des de 1967, el GVRD és responsable de la planificació i la gestió de diversos serveis, com el medi ambient, l'habitatge o el planejament regional. La seva tasca es desenvolupa mitjançant quatre agències sectorials, que estan coordinades pel GVRD, garantint una visió global dels reptes metropolitans.

Estats Units

Dades demogràfiques (2005)

<i>Població</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>% població urbana</i>	<i>% població rural</i>
299.846.000	9.372.614	32	80,8	19,2

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Indicadors econòmics (2006)

	<i>Atur</i>	<i>PIB (milions d'€)</i>	<i>PIB per càpita</i>
Estats Units	4,6	10.550.000	26.700
UE-27	7,9	11.536.200	23.700

Font: Eurostat 2007/2008.

Entitats administratives

Govern central

50 estats, 1 districte federal

87.849 governs locals (19.431 municipis; 16.506 *townships*; 3.034 *counties*; 13.522 *school districts*; 35.356 *special district governments*)

Distribució de la població urbana per rangs de població de les aglomeracions metropolitanes (2005)

<i>Milions d'habitants</i>	<i>Nre. aglomeracions</i>	<i>Població total</i>	<i>% de la població urbana</i>
Més de 10	2	31.039.000	13
5-10	3	19.654.000	8
1-5	33	76.719.000	32
0,5-1	36	26.139.000	11
Menys de 0,5		88.685.000	37

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Principals aglomeracions metropolitanes (selecció de les majors de 750.000 habitants)

	<i>Població (2005)</i>	<i>% població total</i>
Nova York	18.732.000	6,2
Los Angeles-Long Beach-Santa Ana	12.307.000	4,1
Chicago	8.820.000	2,9
Miami	5.438.000	1,8
Filadèlfia	5.396.000	1,8
Dallas-Fort Worth	4.658.000	1,6
Boston	4.364.000	1,5
Houston	4.324.000	1,4
Atlanta	4.307.000	1,4
Detroit	4.037.000	1,3

Font: Population Division of the Department of Economic and Social Affairs of the United Nations Secretariat, World Population Prospects: The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision, <http://esa.un.org/unup>

Tendències generals en política metropolitana

Els Estats Units es caracteritzen per una altíssima fragmentació institucional. Segons les dades de l'Oficina del Cens de 2002, existeixen 87.849 governs locals. D'aquests, 38.971 són governs locals amb diverses funcions (*general-purpose governments*), de la manera que els entenem a Europa: municipis (19.431), pobles o *townships* (16.506) i comtats o *counties* (3.034). Els municipis i *townships* són responsables de la prestació dels serveis bàsics, de legislar sobre els afers de la seva competència i d'obtenir els ingressos per finançar-ne les despeses. Els comtats, governs supramunicipals, administren la justícia, vetllen per la seguretat pública i organitzen les eleccions.

La resta de governs locals, més de la meitat del total, es dediquen a una sola tasca (*special-purpose local governments*), incloent-hi 13.522 *school districts* (que s'ocupen de la gestió dels serveis educatius) i 35.356 *special district governments* (autoritats supramunicipals responsables de la gestió de l'aigua, residus, transport, etc.). Com al Canadà, hi ha zones que no estan «municipalitzades», és a dir, que no s'organitzen com a govern

local. Són les *unincorporated areas*, el govern de les quals és assumit normalment pels comtats.

L'organització del govern local és, doncs, molt complexa, no tan sols per la quantitat i diversitat d'ens locals, que s'encavalquen i ocupen territoris diferents, sinó també perquè varien d'estat a estat. En efecte, els governs dels estats són els responsables de l'organització territorial i tenen la majoria de competències que afecten els temes urbans. El Govern federal també hi intervé mitjançant subvencions condicionades. Per exemple, per tal que els municipis puguin optar a ajudes per finançar el transport públic, estan obligats a crear una autoritat metropolitana (Metropolitan Planning Organization) que té com a objectiu l'elaboració d'un pla regional.

Els models de governabilitat metropolitana són molt variats, però en general predominen les fórmules voluntàries en detriment de les estructures creades a iniciativa dels estats. Les fusions o la creació de governs metropolitans són excepcionals (hi ha els exemples de Portland, Miami, Minneapolis o Kentucky). En canvi, entre 1952 i 2002, el nombre dels districtes especials s'ha triplicat (de 12.340 a 35.356). N'hi ha en tots els estats, menys al Districte de Colúmbia. Els districtes especials tenen una estructura molt senzilla: el 90% presten un sol servei (recollida d'escombraries, abastament d'aigua potable, reciclatge, trànsit, protecció d'incendis) a un nombre limitat de municipis, es financen per les taxes i impostos associats al servei que presten en aquell territori i són dirigits per un consell d'administració (membres delegats dels governs locals o escollits directament). Tan sols un 10% dels districtes especials realitzen més d'una funció.

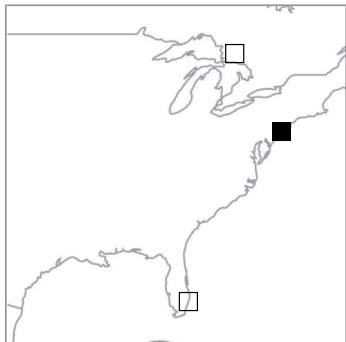
En no poder analitzar una diversitat representativa dels diversos models, per raons d'espai, tractarem el cas de la major aglomeració (Nova York), arquetip de la fragmentació institucional, i el d'una aglomeració mitjana (Miami) on hi ha una institucionalització més gran de la governabilitat metropolitana.

Els models de governabilitat metropolitana

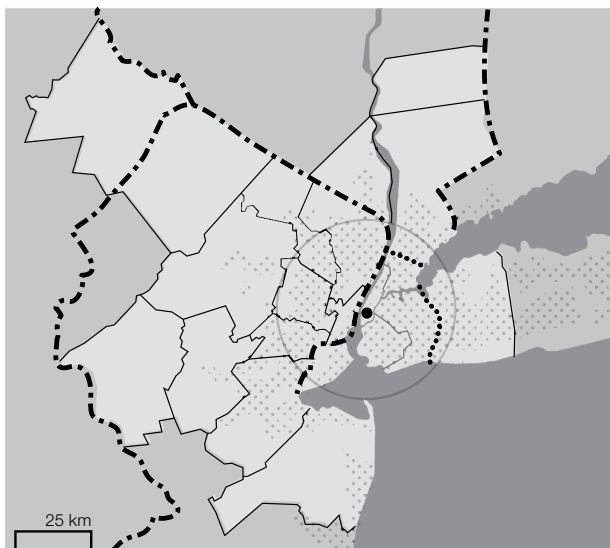
Nova York¹⁷

Coordinació vertical (agències sectorials i diversos àmbits de govern)

Nova York



- Ciutat principal
- - - Límit d'estat
- Comtats
- Districtes (*boroughs*)
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

La superfície de l'aglomeració de Nova York s'estén sobre 23 comtats repartits en tres estats: Nova York (10 comtats), Nova Jersey (12 comtats) i Pennsilvània (un comtat). La població és de gairebé 19 milions de persones, fet que explica per què no hi ha cap autoritat metropolitana que coordini el conjunt de serveis per a aquesta àrea. La ciutat de Nova York concentra el 44% de la població i és des de la capital que són oferts una part dels serveis (com el transport). L'estat de Nova York i l'estat de Nova Jersey també hi intervenen. A la pràctica, hi ha diverses agències i autoritats que donen serveis en aquesta àrea, una de les més fragmentades dels Estats Units.

17. En el mapa no apareixen les demarcacions municipals sinó les dels comtats a causa de l'escala del mapa.

Anàlisi dels models de governabilitat metropolitana | 163
europeus i nord-americans per països

<i>Àmbits territorials</i>	<i>Població 2005</i>	<i>% població total</i>	<i>Superfície (km²)</i>	<i>Densitat (hab/km²)</i>	<i>Entitats administratives</i>
Nova York	8.085.742	2,6	785,6	10.292,4	Municipi
Aglomeració metropolitana*	18.747.320	6,2	23.859	785,7	3 estats 23 comtats
Estat de Nova York	19.255.000	6,4	141.299	136,2	1 estat 1.606 governs locals
Estats Units	299.846.000	100	9.372.614	32	50 estats, 1 districte federal 87.849 governs locals

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes de l'Ajuntament de Nova York, de l'Agència Nacional d'Estadística dels Estats Units i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Segons la definició de l'Agència Nacional d'Estadística dels Estats Units (Metropolitan Statistical Area of New York-Northern New Jersey-Long Island).

Competències

Totes les administracions (federal, dels estats federats i local) intervenen en les polítiques metropolitanes. El cas del transport és especialment significatiu de l'encavalcament de competències (vegeu «Altres organismes»).

El Govern dels Estats Units intervé en la mesura que impulsa i finança programes a escala estatal, com la millora als barris o les ajudes al transport públic.

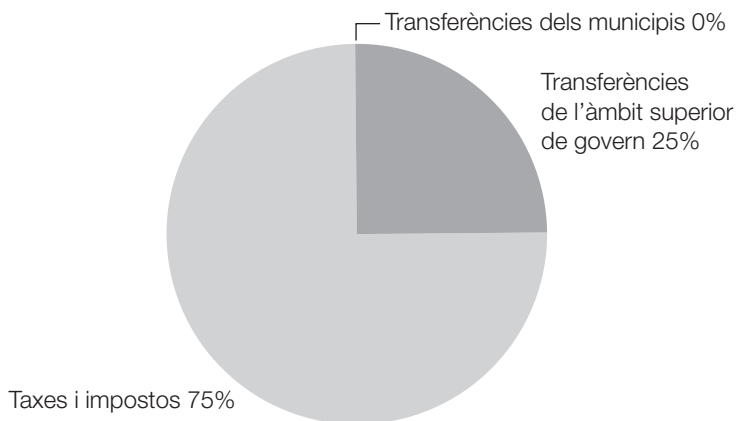
Els estats de Nova York i Nova Jersey intervenen en la coordinació del transport públic i les infraestructures; el desenvolupament comunitari (habitatge públic, desenvolupament econòmic, regeneració de costes, parcs i equipaments), seguretat pública, medi ambient (gestió de l'aigua, clavegueram i residus sòlids), transport (públic, carreteres, canals, autopistes), ocupació, consum, serveis socials i sanitat.

Hi ha una autoritat del transport compartida pels dos estats (Port Authority of New York and New Jersey).

La ciutat de Nova York s'encarrega de la prestació dels serveis següents: habitatge, urbanisme, transport, educació, serveis socials, policia, consum, desenvolupament econòmic, educació, servei d'emergències, medi ambient, salut pública.

Finançament

Un 75% de les fonts d'ingressos dels governs locals són pròpies: impostos locals, un percentatge de la recaptació dels impostos estatals i la venda de serveis. La resta prové de les subvencions d'altres nivells de govern (dels estats, sobretot).



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades de la ciutat de Nova York.

Representació

L'Executiu de l'estat de Nova York està encapçalat per un governador escollit directament pels ciutadans cada quatre anys. El poder legislatiu l'exerceixen dues cambres: l'Assemblea (Assembly) i el Senat (Senate), els membres de les quals també són escollits directament.

Tant l'alcalde com el Consell de la ciutat de Nova York són escollits directament per la població cada quatre anys. També l'interventor (el responsable de vetllar per la situació financera de la ciutat) és escollit per la ciutadania. Només pot exercir un mandat, mentre que l'alcalde en pot exercir dos.

La ciutat està dividida en cinc barris o *boroughs*, que també escullen un president i un Consell de manera directa cada quatre anys.

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Estat de Nova York		
Executiu	Governador	Directa
Legislatiu	Assemblea i Senat	Directa
Ciutat de Nova York		
Executiu	Alcalde	Directa
Legislatiu	Consell	Directa
Districtes de Nova York		
Executiu	President	Directa
Legislatiu	Consell	Directa

Altres organismes

Port Authority of New York and New Jersey. És l'agència pública responsable del manteniment i l'explotació dels túnels, ponts, aeroports i ports en l'àrea que uneix els dos estats i que forma part de l'aglomeració metropolitana. Té un rol destacat en el desenvolupament econòmic ja que controla els usos del sòl i el desenvolupament urbànic i comercial. Està dirigida per una Comissió de Govern amb el mateix nombre de representants dels estats de Nova York i Nova Jersey.

NY Metropolitan Transportation Council. És una autoritat de planificació del transport dependent de l'estat de Nova York. Elabora la planificació estratègica i la coordinació de la planificació dels diversos àmbits administratius en relació amb el transport, però sense incloure la part de l'aglomeració metropolitana dels altres estats.

Metropolitan Transport Authority. També sota la tutela de l'estat de Nova York, és l'agència que opera el servei de transport públic a l'aglomeració metropolitana i a la resta de l'estat. Inclou la xarxa de metro, taxi, autobús urbà i autobús metropolità i tren de rodalies. També realitza l'explotació dels ponts a l'àrea de Nova York.

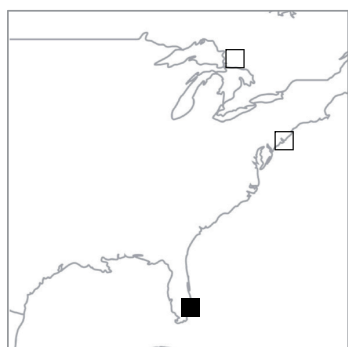
NYC Transit Authority. Aquesta agència depèn de la Metropolitan Transport Authority. Administra i opera els autobusos i trens locals a la ciutat de Nova York.

L'aglomeració de Nova York té gairebé 19 milions d'habitants, repartits en tres estats (sobretot entre els estats de Nova York i Nova Jersey), la qual cosa fa pràcticament impossible l'existència d'una autoritat metropolitana de coordinació. L'estat i la ciutat de Nova York són els qui més s'ocupen de la planificació i gestió dels serveis en aquesta àrea. Hi ha una multiplicitat d'organismes sectorials, com en el cas del transport, en què cadascun d'ells és responsable d'una àrea diferent.

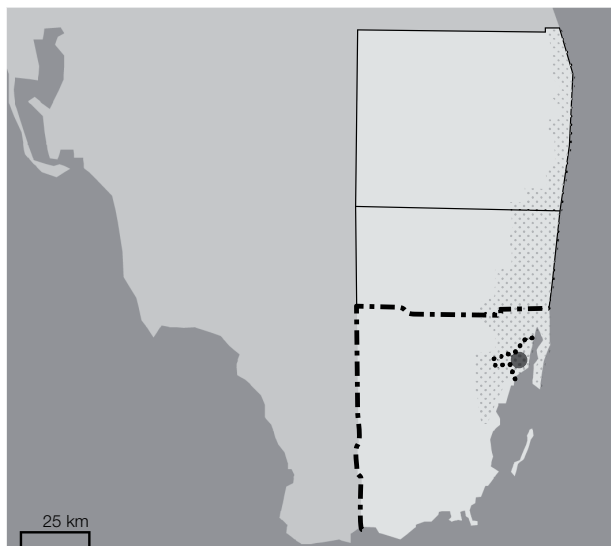
Miami¹⁸

Govern metropolità a dos nivells (Miami-Dade County)

Miami



- Ciutat principal
- - - - Comtat de Miami-Dade
- Comtats
- Aglomeració metropolitana



Fragmentació institucional

El comtat de Miami-Dade agrupa quasi la meitat de la població de l'àrea metropolitana. Fou creat per referèndum l'any 1957 per tal d'esdevenir el Govern metropolità de Miami, de tipus federatiu (*two-tier*). Actualment, però, el territori metropolità ocupa una superfície més gran que inclou uns altres dos comtats, sense que hi hagi hagut canvis significatius en la governabilitat metropolitana.

18. En el mapa no apareixen les demarcacions municipals sinó les dels comtats a causa de l'escala del mapa.

Àmbits territorials	Població 2005	% població total	Superfície (km ²)	Densitat (hab/km ²)	Entitats administratives
Miami	386.417	0,13	143,15	2.699,4	Municipi
Comtat de Miami-Dade	2.376.014	0,80	6.297	377,3	1 comtat 35 governs locals
Aglomeració metropolitana*	5.422.200	1,8	15.895	341,1	3 comtats 227 governs locals
Estat de Florida	17.790.000	6,00	170.305	104,5	1 estat 67 comtats 407 governs locals
Estats Units	299.846.000	100	9.372.614	32	50 estats, 1 districte federal 87.849 governs locals

Font: Elaboració pròpia a partir de les dades obtingudes del comtat de Miami-Dade, de l'estat de Florida, de l'Agència Nacional d'Estadística dels Estats Units i de la Divisió de Població del Departament d'Assumptes Econòmics i Socials del Secretariat de Nacions Unides.

* Segons la definició de l'Agència Nacional d'Estadística dels Estats Units (Metropolitan Statistical Area of Miami-Fort Lauderdale-Miami Beach).

Competències

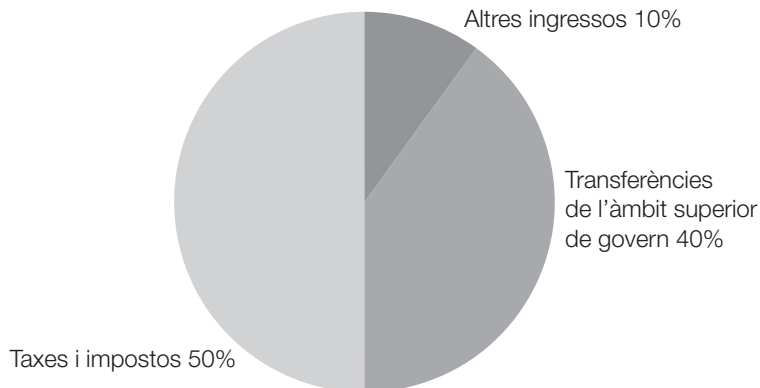
El comtat de Miami-Dade té reconegut el dret a l'autogovern (*home rule*), per l'acta de 1957. En l'àmbit metropolità, és responsable de la planificació metropolitana, les infraestructures, l'habitatge, la sanitat, el servei d'incendis, cultura (biblioteques), el medi ambient (recollida i tractament dels residus, abastament d'aigua potable) i el transport públic.

A més a més, desenvolupa les tasques pròpies dels comtats: administració de justícia, seguretat pública i organització de les eleccions.

En aquelles àrees en què no hi ha govern local (*unincorporated areas*), el comtat de Miami-Dade exerceix les competències municipals (salut pública, seguretat, planificació i usos del sòl, etc.).

Finançament

El finançament prové essencialment d'ingressos propis i de fons del Govern. El cobrament d'impostos i taxes (impost sobre la propietat, taxes sobre els residus, l'aigua, el transport), representa un 50% dels ingressos. Les transferències de l'estat de Florida i del Govern federal suposen un 40% del total, mentre que la resta prové d'altres ingressos.



Font: Elaboració pròpia a partir de les dades del comtat de Miami-Dade.

Representació

El comtat està governat per un Consell (Board of County Commissioners), format per 13 membres, i un alcalde. Tots els càrrecs són escollits directament pels ciutadans per mandats de quatre anys (l'alcalde té un límit de dos mandats).

	<i>Figura</i>	<i>Elecció</i>
Executiu	Alcalde	Directa
Legislatiu	Consell	Directa (13 membres)

Altres organismes

Miami-Dade Transit. És l'agència pública que opera la majoria del sistema de transport públic de la ciutat de Miami i els seus suburbis, la xarxa de transport més gran de Florida. Cobreix especialment els trajectes en el comtat de Miami-Dade, però també connecta la xarxa amb els altres dos comtats de l'àrea metropolitana. Els seus serveis inclouen els autobusos urbans i metropolitans, els tramvies i els trens de rodalies. Aquesta agència coordina els diversos ens que s'ocupen de cada tipus de mitjà de transport: Metrorail, Metro-mover, Metrobus, Paratransit division's Special Transportation Service (STS).

The Metropolitan Planning Organization for the Miami Urbanized Area (MPO). La MPO és un ens obligatori que s'ha de crear per obtenir les subvencions federals i estatals. Creat l'any 1977, s'ocupa de la planificació del transport en el comtat de Miami-Dade. Elabora

els plans de transport (com el Miami-Dade Long Range Transportation Plan) i treballa en col·laboració amb l'agència que opera el transport (Miami-Dade Transit). El seu consell de direcció està format per polítics municipals i del comtat, membres designats per l'estat de Florida i membres dels consells escolars (*school districts*).

South Florida Regional Planning Council. Aquest és l'únic ens que cobreix el territori de l'aglomeració metropolitana (format per tres comtats), però és consultiu. La seva missió és afavorir el desenvolupament d'una visió estratègica comuna mitjançant la participació d'actors públics i privats. Està dirigit per un Consell format per 19 membres (electes locals i membres designats pel governador de l'estat de Florida). Les orientacions decidides en el consell queden recollides en un Pla estratègic (Strategic Regional Policy Plan for South Florida). També es realitzen estudis d'impacte i es revisen els plans locals perquè siguin coherents amb el Pla regional.

Miami és un dels pocs casos als Estats Units en què es va crear, l'any 1957, un govern metropolità a dos nivells (Miami-Dade County). 50 anys més tard, aquesta autoritat continua funcionant i exercint les seves competències, però només per a la meitat de l'aglomeració metropolitana, que s'ha estès a dos comtats més. Per al conjunt del territori metropolità, existeixen una agència del transport públic i un ens consultiu de planificació estratègica.

Conclusió

El debat sobre el govern de les àrees metropolitanes apareix en el moment en què els fluxos d'activitat i de població sobrepassen els límits administratius de la ciutat. L'explosió urbana i el procés de metropolització són especialment intensos en la segona meitat del segle xx.

Entre els diversos reptes plantejats per la dinàmica metropolitana, destaquem en aquesta recerca els relacionats amb la governabilitat. D'entre tots els actors implicats, els representants municipals són els qui, a la pràctica, es troben confrontats a donar respostes a problemes que depassen llur àmbit administratiu: la mobilitat (coordinació i gestió del transport), el medi ambient (subministrament d'aigua potable, gestió dels residus, control de la qualitat de l'aire), l'ordenació del territori (planificació del creixement urbà i de l'emplaçament d'infraestructures i equipaments), les desigualtats socials, més grans a les àrees urbanes (accés a l'educació, l'habitatge, el treball, etc.). La capacitat dels municipis per afrontar els problemes associats a la metropolització depèn, més enllà de llurs competències i autonomia fiscal, de quina manera es planteja la resolució comuna dels problemes, és a dir, de quin model de governabilitat metropolitana tenen.

Hem vist en un primer punt que hi ha **tres perspectives principals** a Europa i a l'Amèrica del Nord a l'hora d'enfocar la governabilitat metropolitana. En un extrem, el corrent reformista proposa la institucionalització màxima de les àrees metropolitanes, és a dir, la creació de governs metropolitans amb forts poders (autonomia jurídica i fiscal). En l'altre extrem, el corrent de l'elecció racional (*public choice*) considera que l'àmbit municipal i no el metropolità és l'adequat per prestar i gestionar els serveis. La cooperació intermunicipal ha de ser voluntària i en cap cas s'han de crear noves institucions. Entre els dos corrents oposats i que han protagonitzat els debats teòrics durant bona part del segle xx, emergeix a partir dels anys 1990 el nou regionalisme. Segons aquesta perspectiva, cal trobar mecanismes de coordinació metropolitana flexibles. En altres paraules, sí que cal una

visió metropolitana però no a través de governs metropolitans forts sinó a través d'estructures menys burocràtiques.

Els tres corrents reflecteixen visions alternatives de la governabilitat metropolitana segons el tipus d'arranjaments institucionals (majors o menors i implicant molts o pocs canvis institucionals) i la visió de conjunt dels problemes metropolitans (present en el corrent reformista i el neoregionalista i absent en el corrent del *public choice*). Inspirats en aquestes perspectives i a partir del grau d'institucionalització, identifiquem tres models principals de governabilitat metropolitana:

- a) els governs metropolitans (a un o dos nivells);
- b) la coordinació vertical (per un àmbit de govern superior o per una agència sectorial);
- c) la col·laboració horitzontal (cooperació voluntària entre municipis).

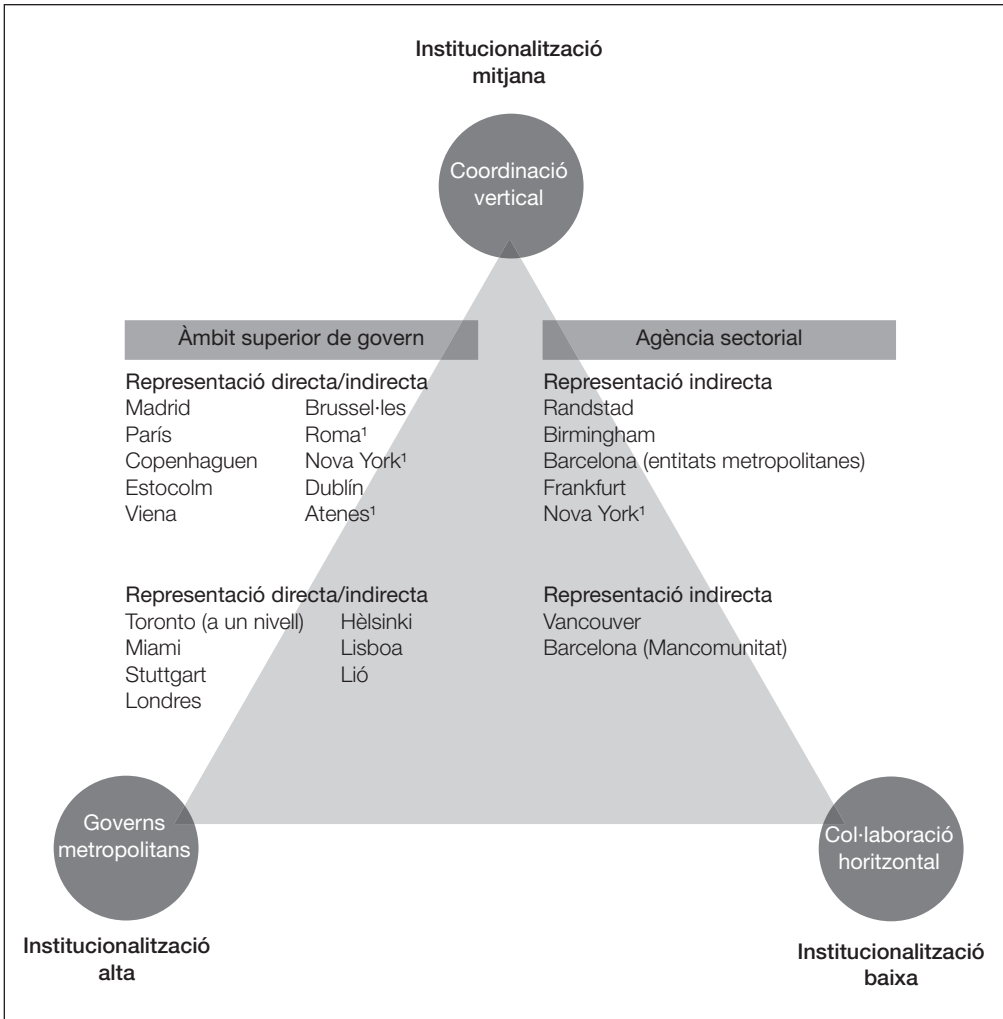
Aquests models es diferencien a més a més pel grau de fragmentació, el tipus de competències realitzades, el finançament i la representació (directa o indirecta). Per tal de comparar-los, hem seleccionat 22 casos europeus (UE-15 excepte Luxemburg) i nord-americans (dels Estats Units i el Canadà) (figura 1). Els casos triats per a l'anàlisi corresponen a la capital del país i/o a les aglomeracions més poblades. Hem constatat que no existeix una única definició dels límits de les aglomeracions metropolitanes. Mentre que als Estats Units i al Canadà el cens recull estadístiques precises sobre l'àmbit metropolità, a la Unió Europea les estadístiques són a escala estatal, subestatal (regions) o local (municipis). Per poder comparar els casos, hem utilitzat la definició d'aglomeracions metropolitanes de les Nacions Unides. A partir de la definició comuna (àrees majors de 750.000 habitants) hem ampliat les dades gràcies als instituts d'estadística nacionals i les informacions de les autoritats metropolitanes.

Exposem a continuació els elements més destacats de l'anàlisi dels models de governabilitat metropolitana.

Diversitat de models i fragmentació institucional

El primer tret característic de la qüestió metropolitana és el seu **caràcter secundari en l'agenda política**. En efecte, en pocs països es realitzen reformes i s'elaboren lleis adreçades al reconeixement del fenomen metropolità. Per exemple, França i el Regne Unit han impulsat polítiques estatals de creació d'autoritats metropolitanes, tot i que amb un tractament diferenciat per a llurs capitals. Així, malgrat que podem parlar d'un model fran-

Figura 1. Casos seleccionats segons model de governabilitat metropolitana



¹ En aquests tres casos, hi ha diversos àmbits que hi intervenen (i en el cas de Nova York, també agències sectorials). Pel que fa a l'elecció, hem considerat l'Ajuntament de Roma, l'estat de Nova York i la Regió d'Àtica.

cès i britànic de governabilitat metropolitana, París i Londres es diferencien de la resta d'aglomeracions. A París no s'ha creat cap ens metropolità sinó que ha estat el Consell de la Regió d'Île-de-France qui ha assumit a la pràctica el rol de coordinador de polítiques relatives a l'ordenació del territori, el transport i el medi ambient a la regió de la capital.

A Londres, s'ha creat un govern metropolità de dos nivells que manté l'elecció directa dels representants polítics però que té menys poders que el govern que existia anteriorment (eliminat l'any 1986).

A Portugal sí que s'ha incorporat la governabilitat metropolitana de Lisboa en el marc de la Llei de cooperació entre municipis i de creació d'àrees metropolitanes de 2008. Malgrat que hi ha un reconeixement explícit del fenomen metropolità, l'Àrea Metropolitana de Lisboa té poders d'execució i no de decisió. A Finlàndia, la capital és la major aglomeració del país i s'ha realitzat un tractament específic per a Hèlsinki. Aquesta ciutat i tres municipis veïns són membres d'un Consell metropolità amb poders limitats. En altres capitals, com a Madrid, Estocolm o Copenhaguen, hi ha un àmbit superior de govern (comunitat autònoma, comtat i regió, respectivament) que s'encarrega de la coordinació d'algunes polítiques típicament metropolitanes (transport, medi ambient, ordenació del territori, etc.).

En els països descentralitzats, la competència en matèria de creació d'ens metropolitans és de caràcter subestatal (comunitats autònomes a Espanya, *Länder* a Alemanya, províncies al Canadà), fet que implica una diversitat de models de governabilitat metropolitana. En efecte, trobem una **pluralitat de models a l'interior del país**, ja que no hi ha una legislació estatal sobre el tema. El cas més paradigmàtic és Alemanya, on hi ha una forta intervenció dels *Länder* i una pràctica habitual d'experimentar amb models de governabilitat metropolitana diferents. En canvi, en altres països federals com el Canadà hi ha menys diversitat, ja que hi ha una tendència a fusionar municipis per crear grans unitats administratives (com recentment a Toronto, Montreal o Ottawa, seguint l'escola reformista). Vancouver n'és l'excepció, ja que el grau d'institucionalització de la governabilitat metropolitana és molt més baix (col·laboració horitzontal). Als Estats Units, malgrat haver-hi alguns exemples de governs metropolitans (com a Miami), hi predomina una gran fragmentació institucional. Per exemple, a Nova York hi ha diversos àmbits de govern i agències sectorials que intervenen en matèria metropolitana.

De fet, en la majoria d'àrees metropolitanes preval una **fragmentació institucional** elevada a causa del nombre de municipis, dels àmbits de descentralització política o administrativa que hi intervenen i del conjunt d'altres organismes amb funcions diverses.

En primer lloc, el **nombre de municipis** sol ser menor en aquells països en què hi ha hagut fusions municipals en el passat (el Canadà, els països nòrdics, Bèlgica, Alemanya, el Regne Unit, Àustria) i recentment (el Canadà, Dinamarca, Grècia). L'exemple més paradigmàtic és el de Toronto: la ciutat creada l'any 1998 és el resultat de diverses onades

de fusions municipals per tal de reduir la fragmentació (en 40 anys, s'ha passat de 12 municipis a un). Tanmateix, a les aglomeracions metropolitanes alemanyes hi trobem un nombre elevat de municipis (75 a Frankfurt i 179 a Stuttgart), ja que les fusions es realitzaren sobretot en l'àmbit rural. En canvi, en els països de tradició napoleònica, les àrees metropolitanes compten amb molts municipis: 225 a Lisboa (comptant municipis i parròquies), 179 a Madrid, 164 a Barcelona o 57 a Lió, a més a més del cas parisenc, que comptabilitza 1.281 municipis si es considera com a límit la Regió d'Île-de-France. La fragmentació en l'àmbit local també és un tret característic dels Estats Units, en què hi ha nombrosos tipus de governs locals (municipis, districtes especials, districtes escolars, comtats, etc.).

En segon lloc, a les àrees metropolitanes hi intervenen **diversos àmbits de govern** i d'administració (supramunicipal, regional, estatal), segons l'estructura política del país. Hem subratllat els casos d'Atenes, Roma i Nova York, en què s'efectua una coordinació vertical per diversos àmbits de govern, produint una fragmentació de les polítiques dirigides a l'àrea metropolitana. Un altre cas singular és l'holandès, en què hi ha una aglomeració urbana policèntrica, formada per les àrees d'influència de quatre ciutats (Amsterdam, Rotterdam, Utrecht i l'Haia) i sense una institució metropolitana de coordinació. En canvi, en casos com Hèlsinki, Copenhaguen o Lisboa tan sols hi ha, a part dels municipis, un àmbit directe d'intervenció (metropolità, regional o central, respectivament).

Finalment, més enllà de les diverses fórmules de governabilitat metropolitana més o menys institucionalitzades, en totes les aglomeracions existeixen una **pluralitat d'organismes públics, publicoprivats o privats** que desenvolupen tasques complementàries en l'àmbit metropolità. Aquests organismes tenen quatre funcions principals: gestió, planificació, projecció externa i assistència als municipis.

El tipus més freqüent d'organismes són empreses públiques o semipúbliques de gestió i/o planificació del transport públic, presents en la majoria de casos. Hem identificat també diverses associacions i empreses que, en la línia del corrent neoregionalista, es dediquen a la promoció externa de les aglomeracions metropolitanes per tal de fomentar-ne la competitivitat econòmica i desenvolupar una planificació estratègica (Frankfurt, Lió, Londres, Toronto, Barcelona). En menor mesura, hi ha associacions que donen assistència tècnica i jurídica als municipis i que elaboren estudis, com a Brussel·les i Atenes. A diferència dels organismes de gestió i planificació, els organismes de projecció externa i d'assistència als municipis són consultius. En efecte, són plataformes de debat, d'intercanvi entre els actors locals i, en alguns casos, de pressió cap a altres àmbits de govern. Són mecanismes de governança metropolitana que complementen les fórmules tradicionals de govern metropolità.

En resum, a les aglomeracions metropolitanes hi trobem diversos àmbits de govern i d'administració, agències i empreses amb funcions metropolitanes. Eliminar del tot la fragmentació institucional és impossible, malgrat que es facin reformes per reduir el nombre de municipis, com a Toronto. Les fusions impliquen disminuir el nombre d'actors municipals, però continua havent-hi altres actors que tenen incidència en les polítiques metropolitanes. La reducció de la fragmentació institucional és un dels arguments per crear governs metropolitanos, ja que l'existència de nombrosos organismes amb responsabilitats metropolitanes dificulta la coordinació de polítiques. Aquest ha estat l'escenari barceloní entre 1987 i 2009, caracteritzat per l'existència d'una Mancomunitat de Municipis i tres entitats metropolitanes sectorials (una de residus i dues de transport amb àmbits territorials i funcions diferents). La creació del Consorci de l'Àrea Metropolitana de Barcelona el 2009 agrupa la Mancomunitat i les entitats metropolitanes de medi ambient i transport per tal de superar la fragmentació i articular una visió metropolitana.

Ni governs metropolitanos forts ni cooperació voluntària

En relació amb el grau d'institucionalització, hem vist que, entre els casos seleccionats, hi ha un predomini de models mitjanament institucionalitzats. La majoria de fórmules per governar les àrees metropolitanes són de coordinació vertical (per un àmbit superior de govern o per una agència sectorial), seguides per la creació de governs metropolitanos i de mecanismes de col·laboració horitzontal.

L'elecció de models que impliquen pocs canvis institucionals però alhora asseguruen una coordinació en matèria metropolitana (ja sigui per a un conjunt de funcions o només per a una funció) s'entén si tenim en compte els avantatges i inconvenients dels dos models situats als extrems pel que fa al grau d'institucionalització (governos metropolitanos i col·laboració horitzontal).

En un extrem, la manera d'afrontar els problemes metropolitanos implica grans **canvis institucionals** (ja sigui per la fusió de municipis o per la creació d'un govern metropolità a dos nivells) i la voluntat d'assolir una bona coordinació de les polítiques metropolitanes. Si la nova estructura té competències reals i finançament adequat, és l'opció que permetrà afrontar de manera global els reptes metropolitanos i sobretot tractar les desigualtats socials i fiscals, temes que habitualment són responsabilitat dels governos superiors (regionals i/o estatals).

Tanmateix, optar per models altament institucionalitzats té diversos inconvenients. En primer lloc, crear un nou àmbit de govern pot comportar un augment de costos i de burocràcia. En segon lloc, la creació d'estructures poderoses es fa per una llei estatal o subestatal, per la qual cosa aquests processos no acostumen a ser liderats pels governs locals sinó pels àmbits que en tenen la competència. A més a més, aquest tipus de procés es realitza sovint sense tenir en compte la participació d'altres actors (societat civil) i les noves estructures no solen incorporar mecanismes de participació per als actors no institucionals.

En tercer lloc, la creació de governs metropolitans és **menys flexible** davant els canvis inherents a la dinàmica metropolitana. Un cop creada una institució amb competències, finançament i representació política és molt difícil de canviar. Tanmateix, la realitat metropolitana canvia constantment i l'àmbit sobre el qual actua la nova estructura queda superat en poc temps. Introduir canvis en l'estructura per adaptar-se a la nova definició d'àrea metropolitana és molt difícil (canviar la llei, trobar l'acord dels membres, etc.) i per tant els governs metropolitans solen romandre en el temps en decalatge amb la realitat metropolitana. És el cas del Comtat de Miami-Dade, creat l'any 1957 i que continua man-

Taula 4. Avantatges i inconvenients d'un model amb alt grau d'institucionalització

<i>Avantatges</i>	<i>Inconvenients</i>
<p>Coordinació de les polítiques metropolitanes Permet millorar la governabilitat en centralitzar competències metropolitanes i/o reduir el nombre de municipis</p> <p>Visió global dels problemes urbans Evita la lògica individualista dels municipis que no volen cooperar</p> <p>Equitat social En tenir una autonomia fiscal i àmplies competències, pot contribuir a una distribució equitativa dels béns i serveis</p> <p>Equitat fiscal En tenir una autonomia fiscal i àmplies competències, pot contribuir a una distribució equitativa dels costos dels béns i serveis</p>	<p>Burocratització Unitats administratives grans, que generen més burocràcia i més cost</p> <p>Perspectiva top-down Iniciativa del govern central i poca participació dels actors locals (sobretot de la societat civil)</p> <p>Rigidesa de les estructures institucionals Un cop creada, la institució és difícil de canviar i roman en decalatge amb la realitat metropolitana</p> <p>Costos polítics La reforma de les institucions existents sovint és rebutjada pels polítics i pels ciutadans</p>

tenint el mateix àmbit d'actuació tot i que el mapa de relacions i intercanvis metropolitans actuals és molt més ampli que el definit en el moment de la seva creació.

Finalment, la raó principal per la qual no es creen governs metropolitans poderosos és la **resistència política** que genera aquest tipus d'intervenció. D'entrada, els municipis no acostumen a voler perdre la seva condició d'ens local autònom per formar part d'una autoritat metropolitana de grans dimensions. Aquest rebuig de la cooperació forçada respon a la por de perdre diversos elements: poder polític, eficiència en la prestació dels serveis, identitat, privilegis fiscals, etc. Si la reforma continua endavant, el refús dels líders locals se sol superar de dues maneres: o bé s'annexionen els municipis a la força o bé s'opta per una estructura metropolitana de dos nivells que manté l'autonomia municipal però obliga els municipis a cooperar. La resistència pot venir també d'altres àmbits de govern ja existents, com les províncies, les regions o el mateix Govern central. En efecte, pocs governs s'atreveixen a crear governs metropolitans que agrupen la major part de la població del país i/o de la ciutat que n'és la capital. En els casos en què s'ha fet se'ls ha dotat de poders limitats (de gestió, d'execució i de planificació) en camps molt concrets (sobretot el transport i el medi ambient, i en menor mesura l'ordenament del territori i el desenvolupament econòmic).

En l'altre extrem, els models de **col·laboració horitzontal**, que es basen en l'acord voluntari dels municipis, són també excepcionals. Aquest tipus de solució té tres avantatges i tres inconvenients.

Pel que fa als avantatges, els models de governabilitat metropolitana poc institucionalitzats són més **flexibles** i s'adapten millor a l'entorn canviant. En efecte, l'adhesió de nous municipis a l'associació és més fàcil, ja que depèn de la voluntat dels municipis membres. De la mateixa manera, segons el tipus de legislació, es poden ampliar o reduir les competències de l'associació canviant-ne els estatuts. Per exemple, la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea metropolitana de Barcelona va començar amb 23 membres l'any 1988 i l'any 2008 n'eren 31. L'any 2004 es van canviar els estatuts i se'n van ampliar les atribucions, mentre que el 2009 s'ha constituït com a Consorci amb les altres dues entitats metropolitanas, a l'empara de la legislació estatal i autonòmica. En el cas de Vancouver, la legislació relativa als governs locals és exclusiva de les províncies o ens federats. Per tant, en aquest cas, és el Govern de la Colúmbia Britànica que n'ha d'acceptar els canvis.

El segon avantatge dels mecanismes poc institucionalitzats és que acostumen a sorgir d'una **iniciativa local**. En efecte, són els municipis els qui decideixen associar-se i, per tant, el procés és controlat pels actors locals. La presa de decisions durant i després del

procés es manté en l'àmbit local i no hi ha interferència d'un altre àmbit de govern, a diferència dels models altament institucionalitzats, en què és el govern superior qui planifica i executa la reforma. La descentralització de les decisions permet un funcionament més àgil i una major apropiació dels objectius. Un bon exemple d'iniciativa local és la Mancomunitat de Municipis barcelonina, nascuda per contrarestar els efectes de la dissolució de la Corporació Metropolitana de Barcelona.

El caràcter consensual de la col·laboració horitzontal és el tercer avantatge. Des del punt de vista dels actors locals, és un procés més legítim i que genera **menys resistència**, ja que no és imposat per un àmbit de govern superior. Per exemple, a Itàlia es va aprovar una llei estatal que obligava els municipis a cooperar mitjançant la creació de «ciutats metropolitanas». Aquesta iniciativa fou un fracàs ja que localment no hi va haver la voluntat política de materialitzar el projecte ni tampoc va haver-hi els incentius adequats per dur-lo a terme. A Holanda s'ha produït una situació semblant, ja que el govern central ha intentat millorar la governabilitat metropolitana en diverses ocasions (la darrera, el 2007) mitjançant reformes institucionals sense el suport dels líders locals.

Tanmateix, els models de col·laboració horitzontal són poc freqüents justament perquè es fonamenten en l'acord voluntari entre els membres. Això té tres inconvenients principals. Primer, aquest tipus de mecanismes poden tenir més dificultat a perdurar ja que depenen de les dinàmiques internes (aliances polítiques) i del lideratge de l'associació. A la pràctica, el tipus d'actuacions es plantegen a **curt termini**, ja que l'acord es manté per l'adscripció voluntària. Malgrat tot, a Vancouver l'associació ha comptat amb el suport continuat dels seus membres i també del govern provincial, fet que l'ha consolidat com el líder metropolità i ha substituït altres opcions més dràstiques (com la fusió de municipis). A Barcelona, la Mancomunitat s'ha mantingut estable durant 10 anys però la seva existència es concep com a temporal, ja que hi ha la voluntat de transformar-se en una altra cosa (com a Consorci de l'Àrea Metropolitana). En ambdós casos hi ha un nombre limitat de municipis implicats (21 i 31, respectivament), fet que explica en part la seva continuïtat. En canvi, crear una associació voluntària de municipis a l'àrea metropolitana de Stuttgart, formada per 179 municipis, seria menys viable.

Un altre aspecte negatiu de la cooperació voluntària és la possibilitat de funcionar amb l'*statu quo*. Dit d'una altra manera, el fet que les decisions es preguin de manera consensuada pot provocar que no s'arribi a acords i que no es faci cap acció. Igualment, també depèn de la distribució del poder a l'interior de l'associació (nombre de representants per municipi). Segons els equilibris de poder a l'hora de votar, es poden bloquejar les decisions i no avançar en cap acció en concret. El **risc de paràlisi** també pot ocórrer si els membres

deixen de finançar l'associació, ja que bona part del finançament prové de les transferències dels municipis. De fet, un dels elements que condicionen el funcionament de la cooperació voluntària entre municipis és el repartiment de la càrrega financera entre els municipis membres, ja que llurs recursos i estructura socioeconòmica són diversos. Cal decidir, doncs, els criteris de contribució (segons renda per càpita, segons població). Igualment, la distribució del nombre de representants per membre i llurs càrrecs polítics també és cabdal per a assegurar la legitimitat de la institució i evitar conflictes entre els municipis.

Finalment, les associacions de cooperació entre municipis solen tenir unes **competències limitades** (gestió de serveis, assistència als municipis membres) i, per tant, la seva incidència en les grans polítiques metropolitanes és menor que no en els casos de governs metropolitans. Per exemple, el Greater Vancouver Regional District s'ocupa de la gestió dels espais verds, dels residus i de l'abastament d'aigua potable. També té un programa de promoció d'habitatges de protecció pública, però no pot incidir en la redistribució de béns i serveis ni de llurs costos, tasca que realitza el govern provincial.

Taula 5. Avantatges i inconvenients d'un model amb baix grau d'institucionalització

<i>Avantatges</i>	<i>Inconvenients</i>
Flexibilitat	Horitzó a curt termini
Els mecanismes flexibles de col·laboració s'adapten millor a un context en evolució	Poden desaparèixer o decaure arran d'un canvi de lideratge o de suport dels membres
Perspectiva <i>bottom-up</i>	Risc de bloqueig
Iniciativa dels actors locals i descentralització de les decisions	Depèn de la bona voluntat i del poder que té cadascun dels actors implicats; pot conduir a l' <i>statu quo</i>
Consensual	Poca capacitat de canvi en l'estructura social
El caràcter voluntari genera menys resistència que les reformes institucionals	Pocs recursos i competències per incidir en l'equitat social i fiscal

En un terme mitjà entre els models de governabilitat metropolitana proposats pels corrents reformista i de l'elecció racional trobem els **models de coordinació vertical**, ja sigui per un àmbit superior de govern o per una agència sectorial. Aquestes solucions combinen els avantatges dels models de màxima i de mínima institucionalització.

Així, els models de coordinació vertical impliquen **pocs canvis institucionals**. No cal fer cap reforma quan es tracta d'una coordinació realitzada per una àmbit superior de govern

ja present en el territori, ja que aquesta instància (regió, província, etc.) esdevé *de facto* el líder metropolità. Per exemple, això ha succeït a Madrid, on la comunitat autònoma ha adquirit un rol cabdal en la implementació de polítiques metropolitanes. La creació d'una agència sectorial no implica tampoc una reforma global de l'organització municipal del sistema, sinó l'aprovació dels estatuts d'un consorci (com l'Autoritat del Transport Metropolità a Barcelona) o una llei sectorial (com la del Parlament de Hesse en el cas de Frankfurt). Per tant, és políticament més senzill de realitzar i provoca menys resistència política. Això no implica que no hi hagi cap tipus de conflicte. Per exemple, a Frankfurt alguns municipis s'han oposat a la creació de la nova agència de planificació i han intentat paraitzar el procés, mentre que a Madrid hi ha tensions entre el lideratge de la comunitat autònoma i el de la ciutat de Madrid.

L'inconvenient dels models de coordinació vertical és la **dificultat de construir una visió metropolitana**. En el cas de coordinació per un àmbit de govern superior, el territori d'aplicació és sovint més gran que el de l'àrea metropolitana (casos de París, Madrid, Copenhaguen o Estocolm) o més petit (Viena, Brussel·les). Per tant, no hi ha d'entrada un reconeixement explícit del fet metropolità; això dependrà de la capacitat de crear projectes i polítiques d'abast metropolità de cadascuna de les institucions. En el cas de la coordinació sectorial, la perspectiva metropolitana és fragmentada, ja que s'ocupa d'un sol àmbit (residus, transport, habitatge).

La coordinació d'alguns temes metropolitanos també pot ser assumida pel Govern central/regional mitjançant una direcció general o un ministeri. Aquesta fórmula es va seguir a Quebec entre 1996 i 1998, en què es va designar un conseller de la metròpolis (Ministre d'État à la Métropole) (aquesta conselleria fou fusionada més tard amb la del Govern local). Aquest model té els inconvenients següents. Primer, representa una perspectiva molt jeràrquica, ja que no es donen als governs locals les eines per millorar la governabilitat metropolitana sinó que s'exerceix des de dalt. Segon, l'àmbit metropolità es queda sense una representació política pròpia, ja que la persona responsable (conseller/a) és escollida pel conjunt des ciutadans i no pels ciutadans de l'àrea metropolitana. Finalment, perquè és probable que aquest tipus de coordinació sigui efímera, ja que està subordinada als canvis de govern.

En definitiva, cada model de governabilitat metropolitana té avantatges i inconvenients. L'adopció d'un model dependrà dels objectius que es vulguin assolir (equitat, democràcia, eficiència, competitivitat), dels elements estructurals (distribució de competències i organització territorial, cultura política i concepció del govern local) i conjunturals (calendari electoral, agenda pública, aliances polítiques, lideratge).

El debat sobre l'elecció directa o indirecta dels representants metropolitans

Un dels debats recurrents en la governabilitat metropolitana és la necessitat o no d'escollir alcaldes i regidors a escala metropolitana. El tipus de representació (directa, indirecta) està relacionada amb el grau d'institucionalització. Els models de col·laboració horitzontal i de coordinació sectorial es caracteritzen per l'elecció indirecta dels representants. En canvi, l'elecció directa és més habitual en els models de coordinació realitzada per un àmbit de govern superior (Comunitat de Madrid, Regió d'Île-de-France, Regió de Brussel·les-Capital). En el cas dels governs metropolitans, en trobem dels dos tipus.

Podríem parlar de dues classes de **legitimitat democràtica**: *input legitimacy* (legitimitat que emana de les institucions i les constitucions democràtiques i de la confrontació amb l'elector, assegurant la transparència en la presa de decisions) i *output legitimacy* (legitimitat assolida pels resultats de l'aplicació d'una determinada política o acció pública). En el primer cas, la legitimitat ve donada pel tipus de representació i per la implicació ciutadana. En canvi, en el segon cas, la legitimitat s'obté pel rendiment, pels resultats obtinguts.

Segons el corrent reformista, un govern metropolità amb competències i autonomia ha de ser escollit directament pels ciutadans. Aplicant la idea anglosaxona de *no taxation without representation*, s'entén que si existeix un ens metropolità amb capacitat fiscal i decisòria cal que els ciutadans en puguin elegir els representants (*input legitimacy*). Per tant, la decisió d'escollir o no els consellers metropolitans depèn en gran mesura de quines competències té l'estructura metropolitana. A Miami i Toronto, malgrat tenir competències limitades, es va optar per l'elecció directa de llurs representants. En efecte, l'elecció directa s'explica sovint per la voluntat de donar **visibilitat** i legitimitat als ens metropolitans. Per exemple, a Stuttgart es va voler enfortir el lideratge de l'àrea metropolitana i la seva legitimitat mitjançant l'elecció directa dels consellers de la Verband Region. O a Londres, en què la restauració de l'alcalde metropolità l'any 2000 es féu en reconeixement a l'antiga autoritat, abolida sense consulta ciutadana pel Govern de Margaret Thatcher.

La resta de governs metropolitans (Lisboa, Hèlsinki i Lió) són d'elecció indirecta. En dos casos, Lisboa i Hèlsinki, es tracta de les majors aglomeracions del país i capitals estatals. Això dificulta l'elecció directa d'un alcalde o d'un consell, ja que representaria un contrapoder per al Govern central. Malgrat tot, la possibilitat de crear rivalitat política depèn en gran mesura del poder que tinguin els governs metropolitans. Si aquests tenen competències estratègiques i de gestió, com en aquests dos casos i a Londres, la possibilitat

d'erigir-se com a contrapoder és menor. En el cas francès, l'acumulació de càrrecs electes existents, la resistència local i la magnitud de les aglomeracions incloses en la reforma foren arguments per privilegiar la representació indirecta i potenciar la legitimitat pels resultats.

Un exemple de legitimitat pels resultats (*output legitimacy*) és l'àrea metropolitana de Barcelona. Aquesta es caracteritza per l'existència de múltiples institucions, actors i jurisdiccions que intervenen en la governabilitat metropolitana. La fragmentació dificulta que els ciutadans sàpiguen qui fa què i quin és el seu poder de decisió en relació amb aquestes estructures. No hi ha cap estructura d'elecció directa en l'àmbit metropolità, i la participació política es limita a l'àmbit municipal. En efecte, tant les autoritats metropolitanes com els consells comarcals i la Diputació de Barcelona són d'elecció indirecta.

No tenir representació directa a escala metropolitana implica que no hi ha una **campanya ni un programa electoral** sobre el qual debatre i adoptar compromisos. Per tant, no hi ha una pressió de la ciutadania cap a l'Administració dels ens metropolitans. Són els alcaldes i regidors els qui, sent elegits a la base del seu municipi, han de defensar un interès comú metropolità; aquesta tasca és difícil de fer quan s'és responsable davant dels electors del municipi i no del conjunt de l'àrea metropolitana. En general, això implica dedicar poc temps a les autoritats metropolitanes i dificulta que emergeixi un **lideratge metropolità**. A més a més, el mandat al si del govern metropolità està lligat al calendari electoral municipal: si hi ha canvis en les majories polítiques locals, canvia també la composició del govern metropolità. Per tant, la continuïtat dels consellers metropolitans no depèn del seu rendiment a escala metropolitana sinó municipal.

En canvi, escollir directament els representants de l'àrea metropolitana pot ajudar a renovar les elits polítiques locals i trobar persones compromeses amb els reptes metropolitans. L'elecció directa dóna visibilitat a la institució i al fet metropolità, creant unes condicions més favorables per a l'emergència d'un lideratge metropolità. A més a més, permet una major transparència i retiment de comptes vers la ciutadania. Tanmateix, aquesta opció és més costosa i pot generar resistències polítiques a causa de la magnitud de l'elecció (en molts casos, un volum de població considerable).

En el debat de la democràcia metropolitana, cal plantejar-se si l'àrea metropolitana és per als ciutadans un espai significatiu i d'**identificació** com el municipi. Potser ens hauríem de qüestionar si el que fa sentir-se part de l'àrea metropolitana és el fet d'escollir uns dirigents polítics o si el **sentiment de pertinença** està lligat a altres variables, com un mode de vida similar o compartir uns espais de referència. Si fos així, l'elecció directa dels representants

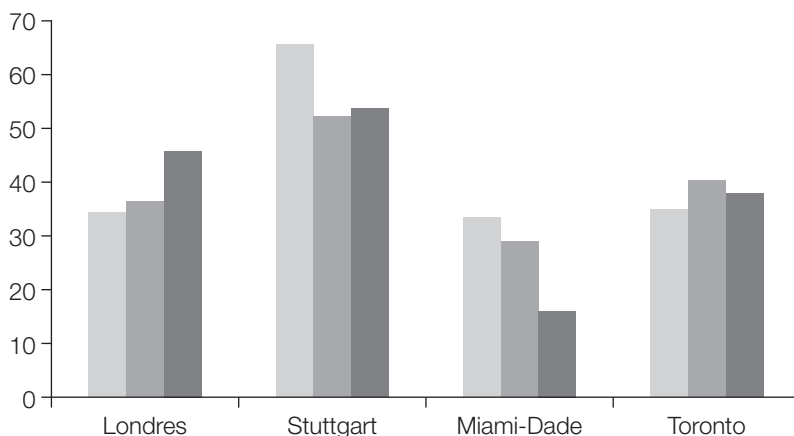
potser no seria la manera d'enfortir la identitat metropolitana, sinó que es podrien buscar altres maneres d'implicar la ciutadania amb les problemàtiques de l'àrea metropolitana.

L'anàlisi dels casos en què hi ha elecció directa de governs metropolitans confirma la idea que hi ha **poca participació política** en l'àmbit metropolità, entesa com a participació electoral. Dit d'una altra manera, el fet d'escollir directament els representants metropolitans no es tradueix en una alta participació en les eleccions, sinó més aviat al contrari.

En efecte, si comparem les tres darreres eleccions metropolitanes a Londres, Stuttgart, Miami i Toronto (celebrades en anys diferents) veiem que la taxa de participació és **inferior al 50%**. Hi ha l'excepció de la ciutat alemanya, en què després d'una primera votació l'any 1994 fregant el 70%, la participació ha anat disminuint progressivament fins al 54% (eleccions de 1999 i 2004).

De la resta de ciutats, sorprèn el cas de **Londres**, ja que la tendència és a la inversa: d'una primera elecció l'any 2000 en què va votar el 34% dels electors i una segona l'any 2004 amb el 37% de participació es va passar al 45% l'any 2008 (en què l'històric alcalde Ken Livingstone fou derrotat pel candidat conservador, Boris Johnson). En aquest cas, sembla doncs que l'interès per la institució metropolitana ha estat posterior a la seva creació. De fet, el Govern de Blair va fer un referèndum previ a la creació de la Greater

Gràfic 7. Taxa de participació en les tres darreres eleccions metropolitanes



Font: Elaboració pròpia.

London Authority: un 72% dels ciutadans va votar-hi a favor, però només van votar el 35% dels ciutadans amb dret de vot.

Al comtat de **Miami-Dade**, creat en els anys 1950, la participació electoral s'ha mantingut en els darrers anys al voltant del 30% (excepte en les darreres eleccions). Això és sorprenent tenint en compte que la seva creació va ser aprovada per referèndum pels ciutadans. Tanmateix, en aquest comtat hi ha una tradició molt arrelada de fer consultes diverses als ciutadans durant tot l'any. Per tant, la participació es distribueix en diverses eleccions i no tan sols en la votació dels representants del comtat (que se celebren cada quatre anys, el 2000, 2004 i 2008).

Finalment, en el cas de **Toronto**, cal tenir en compte que fou una fusió imposada pel govern provincial. En tot cas, la taxa de participació mitjana al Metro Toronto, abans de la fusió dels municipis, era al voltant del 35%. Per tant, en aquest cas, el fet de passar d'un govern metropolità de dos nivells a un nivell no ha transformat la taxa de participació, que continua sent com a màxim del 40% (eleccions el 2000, 2003 i 2006).

En resum, les taxes de participació en eleccions metropolitanas dels casos estudiats no superen, de mitjana, el 50%. Evidentment, hi ha molts factors que expliquen la participació electoral: estructurals (el sistema electoral, la cultura política, l'estructura socioeconòmica, etc.) i conjunturals (el candidat, la campanya, un esdeveniment imprevist, la situació econòmica, etc.). Tanmateix, la participació electoral és un indicador de la legitimitat i visibilitat dels governs metropolitans.

Poca autonomia per governar

Alguns aspectes que defineixen l'autonomia dels ens metropolitans són el tipus de competències que se li atribueixen (de planificació, de gestió, d'execució), en quins àmbits (transport, medi ambient, serveis socials, educació, etc.) i amb quin finançament. En altres paraules, quin grau d'autonomia tenen les estructures metropolitanas per poder governar i poder decidir sobre els afers d'interès metropolità. En la línia d'altres estudis comparatius (Heinelt i Kübler, 2005; Collin i Robertson, 2008; Jouve i Lefèvre, 2002), l'anàlisi dels casos de la recerca permet afirmar que, en general, **l'autonomia metropolitana és molt limitada** i està relacionada amb el model de governabilitat metropolitana.

Pel que fa a les competències, els casos en què hi ha més capacitat per incidir en les polítiques metropolitanas coincideixen amb els **models de coordinació vertical per un àmbit**

superior de govern de països descentralitzats. Es tracta d'ens que no han estat creats específicament per tractar temes metropolitans; per tant, la seva autonomia depèn del grau de descentralització política del país. Per exemple, la Comunitat de Madrid té més competències que la regió parisenca o danesa, i aquestes en tenen més que la seva homòloga irlandesa. Podem afirmar que en els països amb una alta descentralització en què hi ha un àmbit intermedi que realitza la coordinació metropolitana (Àustria, Bèlgica, Espanya) les competències són de planificació, gestió i execució, mentre que en els països poc descentralitzats són únicament de gestió i execució (Irlanda). Els àmbits competencials també són més amplis en els països descentralitzats, incloent alhora competències relacionades amb el medi físic o *hard policies* (medi ambient, ordenació del territori) i amb les persones o *soft policies* (sanitat, educació). En els països nòrdics, els governs locals de segon nivell també tenen competències en aquestes àrees, com la Regió Hovedstaden o el Comtat d'Estocolm.

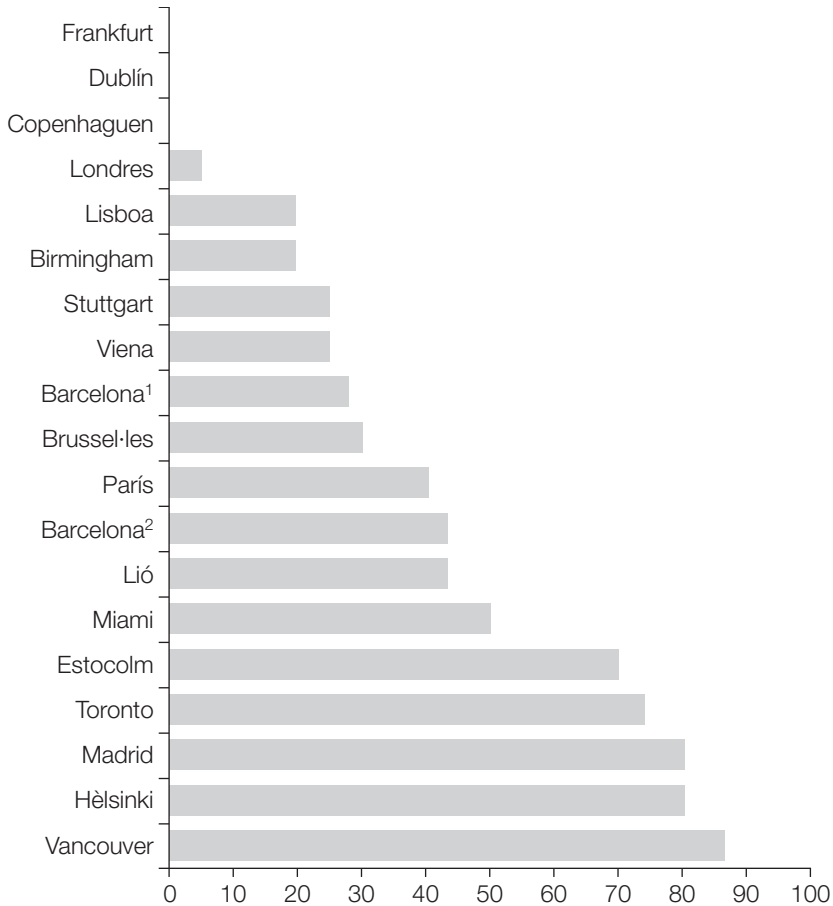
En canvi, pel que fa al finançament, no hi ha una associació tan clara entre autonomia i grau de descentralització (gràfic 8). Així, mentre que Madrid i Estocolm compten amb un alt percentatge d'ingressos propis, la regions daneses i irlandeses no tenen capacitat de recaptar impostos o taxes. Aquesta font d'ingrés és secundària a Viena i a Brussel·les i una mica més important a París.

En l'anàlisi combinada de competències i finançament de la resta dels models de governabilitat metropolitana, observem que les competències dels models **coordinació vertical sectorial** són molt limitades (una funció) i centrades sobretot en la prestació de serveis i en menor mesura en la planificació. Els àmbits més comuns són el transport (Nova York, Barcelona, Birmingham), la planificació territorial (Randstad, Frankfurt) i el medi ambient (Barcelona). Aquestes autoritats metropolitanes sectorials tenen també poca autonomia fiscal, ja que depenen de les transferències d'altres àmbits.

En els models de **col·laboració horitzontal**, les competències estan relacionades amb la prestació de serveis comuns (medi ambient, habitatge, assistència tècnica, etc.). Tant el Greater Vancouver Regional District com la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona poden desenvolupar les competències segons la legislació vigent. Hem vist que els ens locals al Canadà no gaudeixen d'autonomia jurídica, a diferència de les mancomunitats espanyoles. En canvi, l'entitat de Vancouver gaudeix d'una major autonomia financera que no pas la mancomunitat barcelonina.

Finalment, en els casos triats en la recerca, els **governos metropolitans** tenen un grau baix d'autonomia, malgrat haver estat creats específicament per tractar els problemes metro-

Gràfic 8. Percentatge d'ingressos propis sobre el total d'ingressos¹⁹



Font: Elaboració pròpia.

¹ Mancomunitat de municipis.

² Entitats metropolitanes.

19. No hi hem inclòs els casos de Roma, Atenes i Nova York ja que hi intervenen àmbits diferents de govern. Tampoc no hi hem inclòs el cas holandès ja que la coordinació de la planificació territorial del Randstad s'efectua des d'una agència nacional finançada pels pressupostos de l'Estat.

politans. En efecte, els governs metropolitans no tenen competències en l'àmbit social ni funcions redistributives: es tracta de versions desdibuixades dels governs metropolitans ideals, ja que llurs competències són limitades i relacionades amb el transport, el medi ambient i el desenvolupament econòmic.

El transport és un àmbit en què tots els governs metropolitans tenen competències, ja sigui de planificació, de gestió o ambdues coses. Per exemple, a Stuttgart la major part de la despesa es destina al transport públic (coordinació i gestió). Les tasques relatives al medi ambient són també habituals: tractament dels residus, abastament d'aigua, control de la qualitat de l'aire, etc., com a Hèlsinki. El desenvolupament econòmic és un altre àmbit en què els governs metropolitans, sobretot els de creació recent, hi tenen competències. Per exemple, una de les quatre autoritats dependents del Greater London Authority és responsable de la promoció econòmica de la capital. Pel que fa a l'ordenació territorial, hem vist que els governs metropolitans, si hi tenen competències, com a Lió, participen en una de les fases del procés, en el marc d'una ordenació territorial dirigida per l'àmbit de govern superior. La resta de competències (habitatge, incendis, policia) són realitzades per una minoria de governs metropolitans.

L'altre aspecte clau que condiciona l'autonomia d'un govern metropolità és el seu finançament. Segons l'ideal reformista, el govern metropolità ha de poder autofinançar-se i no dependre de transferències d'altres àmbits de govern. Pel que fa als exemples de governs metropolitans analitzats en aquesta recerca, en tots els casos, excepte el de Hèlsinki, hi ha transferències dels governs superiors i pocs ingressos propis. Models com els de Stuttgart, Londres i Miami, en què l'elecció és directa, depenen en gran part de les transferències del *Land*, del Govern britànic i de l'Estat de Florida, respectivament.

A Lisboa, la institució creada l'any 2008, l'Àrea Metropolitana de Lisboa, depèn de les transferències del Govern central i dels municipis. En canvi, les *communautés urbaines* franceses gaudeixen d'una major autonomia fiscal, gràcies als ingressos obtinguts de la taxa professional. Pel que fa a la megaciutat de Toronto, té una font majoritària d'ingressos locals, la de l'impost sobre béns immobles. Tanmateix, és un model molt criticat, ja que no hi ha una diversificació d'ingressos locals: hi ha una gran dependència d'aquest impost que genera una competició entre els municipis per atraure empreses i habitatges, jugant amb el marge d'imposició. Això provoca desigualtats entre els municipis, ja que les despeses no són homogènies en el territori, i per tant hi ha municipis, sobretot les ciutats centrals, que han de cobrar un impost més alt per poder invertir en habitatge, educació, serveis socials, etc.

De tots els casos, Hèlsinki té la major autonomia, ja que es finança amb el cobrament de taxes i serveis propis. Si aquests ingressos són insuficients, els municipis fan transferències segons un procediment establert per la llei, en què Hèlsinki n'aporta la meitat i la resta de municipis hi contribueixen en funció de la seva població. Tanmateix, hem vist que les competències del Consell metropolità són molt limitades.

En definitiva, en els casos analitzats, **no hi ha cap govern metropolità actual que compleixi els requisits per ser considerat com a un veritable àmbit de govern**: elecció directa dels seus representants, competències exclusives i autonomia fiscal. En efecte, si bé s'han creat institucions per tal de tractar els reptes metropolitans i reconèixer l'existència d'una problemàtica metropolitana, llur autonomia es veu limitada per la distribució de competències amb altres àmbits, per la manca de finançament propi o per la debilitat de la legitimitat democràtica. El reconeixement institucional del fenomen metropolità és, en la majoria dels casos, una assignatura pendent.

Bibliografia

BISH, R. L.; V. OSTROM. *Understanding Urban Government. Metropolitan Reform Considered*, Washington, D.C., American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1973.

BOSCH, N.; M. ESPASA. *La hisenda local a la Unió europea (UE-15)*. Barcelona: Diputació de Barcelona, 2006.

BRENNER, N. «Decoding the newest “Metropolitan Regionalism” in the USA: a critical overview», *Cities*, 2002; 19, 3-21.

CARR, J. B.; R. C. FEIOCK. «Metropolitan Government and Economic Development», *Urban Affairs Review*, 1999; 34, 476-488.

COLLIN, J.-P.; M. ROBERTSON. *Governing Metropolises. Profiles of Issues and Experiments on Four Continents*, Quebec, Les Presses de l'Université Laval, 2008.

COMITÉ ECONÓMICO Y SOCIAL EUROPEO *Las áreas metropolitanas europeas: repercusiones socioeconómicas para el futuro de Europa*, Bruselas, CESE, 2003.

DOWNES, A. *New visions for Metropolitan America*, Washington, DC, The Brookings Institution, 1994.

DREIER, P.; J. MOLLENKOPF; T. SWANSTROM. *Place Matters. Metropolitcs for the Twenty-First Century*, Lawrence, Kansas, University Press of Kansas, 2001.

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

Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona. «Grans Aglomeracions Metropolitanes Europees», *Papers*, núm. 37, 2002.

JOUVE, B.; C. LEFÈVRE. «De la gouvernance urbaine au gouvernement des villes? Permanence ou recomposition des cadres de l'action publique en Europe», *Revue française de science politique*, 1999; 49, 835-853.

JOUVE, B.; C. LEFÈVRE. (eds.) *Métropoles ingouvernables*, Paris, Elsevier, 2002.

KEATING, M. «Size, Efficiency and Democracy: Consolidation, Fragmentation and Public Choice», a JUDGE, D., STOKER, G. & WOLMAN, H. (eds.) *Theories of Urban Politics*. London, Sage Publications, 1995; 117-134.

KELLEHER, C.; D. LOWERY. «Political Participation and Metropolitan Institutional Contexts», *Urban Affairs Review*, 2004; 39, 720-757.

KÜBLER, D.; S. WÄLTI. «Metropolitan governance and democracy: how to evaluate new tendencies?», a MCLAVERTY, P. (ed.) *Public participation and developments in community governance*. Aldershot, Ashgate, 2001; 115-140.

LEVER, W. F. «The Post-fordist City», a PADDISON, R. (ed.) *Handbook of Urban Studies*. London, Sage Publications, 2001; 273-283.

MOLLENKOPF, J. & CASTELLS, M. *Dual City: Restructuring New York*, New York, Russell Sage Foundation, 1991.

MORICONI-EBRARD, F. *L'urbanisation du monde*, Paris, Anthropos, 1996.

OLIVER, J. E. «City Size and Civic Involvement in Metropolitan America», *American Political Science Review*, 200; 94, 361-373.

ONU. *World Urbanization Prospects. The 2007 Revision*, New York, United Nations, 2007.

PIERCE, N. *Citistates. How Urban America Can Prosper in a Competitive World*, Washington DC, Seven Locks Press, 1993.

RUSK, D. *Cities without suburbs*, Baltimore, John Hopkins University Press (2nd ed.), 1995.

SAVITCH, H. V.; K. DUPONT; E. DRUMM. «The transformations of American cities», a GABRIEL, O. W., HOFFMANN-MARTINOT, V. & SAVITCH, H. V. (eds.) *Urban Democracy*. Opladen, Leske Budrich, 2000; 369-394.

SHARPE, L. J. *The Rise and Fall of the Metropolitan Authority?*, Barcelona, Institut de Ciències Polítiques i Socials, 1991.

SHARPE, L. J. *The Government of World Cities: the Future of the Metro Model*, London, John Wiley, 1995.

SWANSTROM, T. «What we argue about when we argue about regionalism», *Journal of Urban Affairs*, 2001; 23, 479-496.

SWYNGEDOUW, E. «Neither global nor local: 'glocalization' and the politics of scale», a Cox, K. (ed.) *Spaces of Globalization*. New York, Guilford Press, 1997; 137-166.

TIEBOUT, C. M. «A Pure Theory of Local Expenditures», *Journal of Political Economy*, 1956; 44, 416-424.

WALLIS, A. D. «The third wave: current trends in regional governance», *National Civic Review*, 1994; 83, 1-12.

Webgrafia

Fonts estadístiques

Agència Nacional d'Estadística dels Estats Units (US Census Bureau):

<http://www.census.gov/>

Agència Nacional d'Estadística del Canadà (Statistique Canada/Statistics Canada):

<http://www.statcan.ca/>

Atlas Estadístico de las Áreas Urbanas en España (Ministerio de la Vivienda):

<http://atlas.vivienda.es>

Eurostat (2008), *Key figures on Europe*, 2007/08 edition, Bèlgica. Les dades són accessibles a: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-EI-07-001/EN/KS-EI-07-001-EN.PDF

Institut d'Estadística de Catalunya, *Anuari estadístic 2008*, http://www.idescat.cat/cat/idescat/publicacions/anuari/aec_pdf/aec-cap2.pdf?20080626

The 2006 Revision and World Urbanization Prospects: The 2007 Revision Les dades són accessibles a: <http://esa.un.org/unup>

Pàgines web per països

Alemanya

Ajuntament de Frankfurt: <http://www.frankfurt.de/>

Agència de Planificació Regional de Frankfurt/Rhein-Main:

<http://www.planungsverband.de>

Rhein-Main-Verkehrsverbund (transport): <http://www.rmv.de/>

Wirtschaftsförderung Region Frankfurt Rhein-Main (promoció econòmica):

<http://www.frankfurt-rhein-main.de/cms/tourismussuite/de/home.html>

Govern de Hesse: <http://www.hessen.de/>

Ajuntament de Stuttgart: <http://www.stuttgart.de>

Verband Region Stuttgart: <http://www.region-stuttgart.org>

Govern de Baden-Württemberg: <http://www.baden-wuerttemberg.de/>

Verband Verkehrsmittel Stuttgart (transport): <http://www.s-bahn-region-stuttgart.de>

Wirtschaftsförderung Region Stuttgart GmbH (promoció econòmica):

<http://wrs.region-stuttgart.de/>

Àustria

Ajuntament de Viena: <http://www.wien.gv.at>

Organització de Planificació Oriental (Planungsgemeinschaft Ost, PGO):

<http://www.pgo.wien.at>

Associació del Transport de la Regió Est (Verkehrsverbund Ost-Region, VOR):

<http://www.vor.at>

Bèlgica

Ajuntament de Brussel·les: <http://www.brucity.be/>

Région de Bruxelles Capitale: <http://www.brussels.irisnet.be/>

Société des Transports Intercommunaux de Bruxelles (transport): <http://www.stib.be>

Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale:

<http://www.avcb-vsgb.be>

Business Route 2018 for Metropolitan Brussels (promoció econòmica):

<http://www.metropolitanbrussels2018.eu/>

Dinamarca

Region Hovedstaden: <http://www.regionh.dk>

Metro (transport): <http://www.m.dk>

Trafikselskabet Movia (transport): <http://www.movia.dk>

Copenhagen Capacity (promoció econòmica): <http://www.copcap.com/>

Espanya

Comunitat de Madrid: <http://www.madrid.org/>

Consorci Regional de Transports de Madrid: <http://www.ctm-madrid.es/>

Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona:
http://www.amb.es/mmb_cas/index.html

Entitat Metropolitana del Transport: <http://www.emt-amb.com/>

Entitat Metropolitana del Medi Ambient: <http://www.ema-amb.com/>

Autoritat del Transport Metropolità: <http://www.atm-transmet.es/>

Associació Pla Estratègic Metropolità de Barcelona: <http://www.bcn2000.es>

Generalitat de Catalunya: <http://www.gencat.net>

Ministerio de Administraciones Públicas: <http://www.map.es>

Finlàndia

Ajuntament de Hèlsinki: <http://www.hel.fi>

Consell Metropolità de Hèlsinki: <http://www.ytv.fi>

Culminatum Ltd Oy (Helsinki Region Centre of Expertise): <http://www.culminatum.fi>

França

Regió d'Île-de-France: <http://www.iledefrance.fr/>

Syndicat de Transports d'Île-de-France: <http://www.stif-idf.fr>

Consell Econòmic i Social Regional: <http://www.cesr-ile-de-france.fr>

Communauté Urbaine de Lyon: <http://www.grandlyon.com/>

Regió de Rhône-Alpes: <http://www.rhonealpes.fr/>

Transports en Commun Lyonnais: <http://www.tcl.fr/>

Agence pour le développement de la région Lyonnaise (Aderly):
<http://www.lyon-aderly.com>

Grècia

Ajuntament d'Atenes: <http://www.cityofathens.gr>

Electric Railway Company (ISAP) (transport): <http://www.isap.gr>

Attiko Metro S.A. (transport): <http://www.ametro.gr>

Agència Grega per al Desenvolupament i Govern Local, SA (EETAA):
<http://www.eetaa.gr>

Holanda

Ajuntament d'Amsterdam: <http://www.amsterdam.nl/>

Ajuntament de Rotterdam: <http://www.rotterdam.nl>

Ministeri d'Habitatge, Planificació Territorial i Medi Ambient: <http://www.vrom.nl/>

Regio Randstad: <http://www.regio-randstad.nl/>

GVB (Transports d'Amsterdam): <http://www.gvb.nl>

Rotterdam Development Corporation (OBR) (promoció econòmica):
<http://www.rotterdam.com/>

Irlanda

Ministeri de Medi Ambient i Govern Local (Minister for the Environment, Heritage and Local Government): <http://www.environ.ie/>

Dublin Regional Authority: <http://www.dra.ie>

Dublin City Development Board (DCDB): <http://www.dublin.ie/dcdb/home.htm>

Itàlia

Ajuntament de Roma: <http://www.comune.roma.it>

Regió del Lazio: <http://www.regione.lazio.it>

Metropolitana di Roma S.p.A. (transport): <http://www.metroroma.it>

Azienda di trasporto pubblico regionale (transport): <http://www.cotralspa.it/>

Portugal

Área Metropolitana de Lisboa: <http://www.aml.pt>

Metropolitano do Lisboa (transport): <http://www.metrolisboa.pt>

Carris (transport): <http://www.carris.pt/>

Regne Unit

Greater London Authority: <http://www.london.gov.uk>

Transport for London (transport): <http://www.tfl.gov.uk/tfl/>

London Development Agency (promoció econòmica): <http://www.lida.gov.uk/>

Metropolitan Police Authority (seguretat): <http://www.mpa.gov.uk>

London Fire and Emergency Planning Authority (incendis):
<http://www.london-fire.gov.uk/>

Ajuntament de Birmingham: <http://www.birmingham.gov.uk/>

West Midlands Passenger Transport Executive (transport): <http://www.centro.org.uk>

West Midlands Police (seguretat): <http://www.west-midlands.police.uk/>

West Midlands Fire Service (incendis): <http://www.wmfs.net>

Government Office for the West Midlands (delegació del Govern):
<http://www.gos.gov.uk>

Suècia

Ajuntament d'Estocolm: <http://www.stockholm.se/>

Consell del Comtat de Stockholm: <http://www.sll.se/>

Storstockholms Lokaltrafik SL (transport): <http://www.sl.se/>

Canadà

Ajuntament de Toronto: <http://www.toronto.ca>

GO Transit: <http://www.gotransit.com/>

Greater Toronto Airports Authority: <http://www.gtaa.com/>

Toronto City Summit Alliance: <http://www.torontoalliance.ca/>

Govern d'Ontario: <http://www.ontario.ca>

Greater Vancouver Regional District (Metro Vancouver):
<http://www.metrovancouver.org/>

Greater Vancouver Transportation Authority (Translink): <http://www.translink.bc.ca/>

Govern de la Colúmbia Britànica: <http://www.gov.bc.ca>

Estats Units

Ajuntament de Nova York: <http://www.nyc.gov/>

Estat de Nova York: <http://www.state.ny.us/>

Estat de Nova Jersey: <http://www.nj.gov/>

Port Authority of New York and New Jersey: <http://www.panynj.gov/>

NY Metropolitan Transportation Council: <http://www.nymtc.org/>

Metropolitan Transport Authority: <http://www.mta.info/>

NYC Transit Authority: <http://www.mta.info/nyct/>

Comtat de Miami-Dade: <http://miamidade.gov/wps/portal>

Miami-Dade Transit (transport): <http://www.miamidade.gov/transit/>

The Metropolitan Planning Organization for the Miami Urbanized Area (MPO)
(planificació territorial): <http://www.miamidade.gov/MPO/>

South Florida Regional Planning Council: <http://www.sfrpc.com/>

Estat de Florida: <http://www.myflorida.com/>

La Diputació de Barcelona és una institució de govern local que treballa conjuntament amb els ajuntaments per impulsar el progrés i el benestar de la ciutadania.

La col·lecció **Estudis** posa a l'abast del món local coneixement teòric i empíric per promoure la reflexió i l'anàlisi en temes d'interès per als governs locals.

El procés de «metropolització» que vivim suscita noves oportunitats en tots els terrenys, però planteja reptes importants en relació amb la mobilitat, la sostenibilitat, la cohesió social i la democràcia local, i requereix models d'organització política i de gestió adequats al canvi d'escala que han d'experimentar les polítiques i els serveis públics a les grans aglomeracions urbanes. Aquest treball analitza com es governen les àrees metropolitanes de setze països de la Unió Europea, dels Estats Units d'Amèrica i del Canadà per contribuir a la reflexió sobre un tema de gran interès per a l'agenda local del nostre país.



**Diputació
Barcelona**

Àrea de Presidència

Direcció d'Estudis i Prospectiva
Centre per a la Innovació Local
Rambla de Catalunya, 126, 7è
08008 Barcelona
Tel. 934 020 709 · Fax 934 049 146
cil@diba.cat · www.diba.cat/innovacio

