

Les aglomeracions metropolitanes

Las aglomeraciones metropolitanas

Metropolitan agglomerations

L'EUROPA URBANA I ELS GOVERNS METROPOLITANS

La configuració de l'Europa urbana

Les divisions municipals al territori europeu

Fenòmens metropolitans
i canvis de model del creixement urbà

La governabilitat metropolitana

Les formes de govern metropolità

L'EUROPA URBANA I ELS GOVERNS METROPOLITANS

La configuració de l'Europa urbana

Quasi 300 milions de persones viuen concentrades a les zones urbanes dels països de la Unió Europea. El 65% de la població es localitza sobre el 9% del territori. La formació d'aquestes àrees urbanes s'ha produït al voltant de ciutats que durant molt de temps van absorbir l'èxode de població rural i es van anar convertint en pols d'activitat econòmica, centres culturals i de comunicacions, d'innovació i producció de coneixement.

Posteriorment els processos de desconcentració de la residència i la indústria van estendre la població i l'activitat cap a les corones metropolitanes al voltant dels nuclis urbans. Una part important dels municipis perifèrics es va incorporar a l'òrbita d'influència de les ciutats. En aquest sentit, els creixements més recents no incideixen tant en l'increment de la concentració de la població de les zones urbanes sinó en l'extensió dels seus perímetres, és a dir, l'ampliació del seus marges. En l'actualitat es pot apreciar que la majoria dels entorns perifèrics urbans tenen un creixement demogràfic més important que els de les seves ciutats centrals.

Tanmateix, la distribució sobre el continent d'aquesta ocupació urbana no és homogènia. La nebulosa de les aglomeracions que es condensa sobre el territori s'explica tant per raons històriques com geogràfiques i s'acaben consolidant finalment dues pautes d'ocupació del sòl.

Per una banda hi ha una distribució difusa i homogènia que s'estén pels països centreeuropeus com França, Bèlgica, Països Baixos, Alemanya, Polònia, República Txeca, Eslovènia o Eslovàquia. Es tracta d'una configuració que recorda les retícules de sistemes urbans de la teoria de Christaller. Les aglomeracions urbanes es distribueixen formant una xarxa de nuclis, relativament equidistants, que tenen dos o més nivells de concentració demogràfica. Aquest model s'estén sobre territoris amb alts nivells d'ocupació.

Per altra banda, existeix una forma de distribució que dibuixa sobre el mapa d'Europa punts i línies de concentra-

ció demogràfica, les quals responen o bé a polaritats urbanes que despleguen radialment la seva influència sobre l'entorn o bé a conglomerats lineals d'aglomeracions.

Entre les polaritats puntuals trobem les ciutats de París, Madrid, Berlín, Hamburg, Munic, Budapest o Praga. Són nuclis que tenen una estructura de polarització i desconcentració de caràcter radial i s'estenen sobre el seu voltant en qualsevol direcció que no es trobi condicionada per accidents geogràfics.

Pel que fa als conjunts lineals d'aglomeracions, responen generalment a la configuració de determinats elements geogràfics, com és el cas de la conca del Rin que des de Friedrichshafen, a la vora del llac Constança, fins a Rotterdam passant per Basilea, Karlsruhe, Mannheim, Frankfurt, Colònia, Essen, Arnhem i Amsterdam, acull una població acumulada de 15,5 milions d'habitants. Les ciutats i aglomeracions urbanes esmentades ressegueixen la traça del riu des dels Alps fins a la seva desembocadura al mar del Nord.

Transversalment a l'aglomeració del Rin es dona una altra línia de continuïtat de municipis urbans des d'Hannover fins a Calais, passant per Bielefeld, Dortmund, Düsseldorf, Lieja, Brussel·les i Lilla, amb una població acumulada de 20,5 milions d'habitants. Aquesta aglomeració que arriba fins el pas de Calais, punt més estret del Canal de la Mànega i tradicional port de sortida de França cap al Regne Unit, es podria considerar que continua, a l'altra banda de l'estret, amb les conurbacions de Londres, Manchester i Liverpool que acumulen 31,1 milions d'habitants més.

Al sud dels Alps, trobem el conglomerat de municipis urbans de la conca del Po el qual s'estén des de Torí i Milà en el seu extrem de ponent, continua per Brescia, Verona, Pàdua, arriba fins a Venècia amb la urbanització difusa del Vèneto, als peus de les Dolomites, i abasta encara, a l'altra cantó de la vall, Parma i Bolonya als peus dels Apenins. Les aglomeracions urbanes d'aquesta conca dibuixen perfectament la vall que s'obre entre els Alps italians i la serralada dels Apenins.

A recer de les valls fluvials, també es troben altres eixos d'estructuració urbana com la línia que uneix les ciutats de Dijon, Lió i Marsella a la vall del Roine; a la vall de la Garona hi ha Tolosa i Bordeus, i més al nord, a la vall del Loira, les ciutats d'Orleans, Tours i Nantes. Si resseguim la traça del Danubi hi veurem les ciutats de Linz, Viena, Bratislava i Budapest.

Una altra forma característica de polarització urbana, ha estat el de les línies costaneres, que si bé tenen un origen històric lligat a l'establiment de xarxes comercials, a la darrera meitat del segle XX s'han consolidat com a zones de caràcter turístic i zones residencials de primera ocupació. La línia d'aglomeracions costaneres més extensa la trobem al Mediterrani, des de Màlaga fins a Gènova, passant per Almeria, Alacant, València, Barcelona, Marsella i Niça. Aquesta és una aglomeració de caràcter divers, on se succeeixen ciutats industrials, centres de producció i distribució agrícola i assentaments turístics. Un altre *continuum* urbà costaner de caràcter turístic, on s'hi alternen alguns ports comercials, el trobem a la costa de l'Adriàtic amb ciutats com Rímini, Pesaro, Ancona, Pescara, Foggia, Bari i Bríndisi.

El procés d'urbanització d'Europa demostra que la densificació del territori segueix pautes vinculades a les característiques geogràfiques específiques de cada lloc i a la història dels assentaments de cada país, però que alhora es donen també trets comuns que es poden generalitzar arreu del continent.

Una darrera constatació és que en alguns casos, els sistemes urbans ja han desbordat les fronteres nacionals dels estats. Les ciutats creixen més enllà dels condicionants que poden imposar els límits administratius. Primer es van superar els termes municipals, en moltes ocasions també s'han superat els límits regionals, i finalment es comencen a dibuixar conglomerats urbans de caràcter transnacional. La formació de totes aquestes noves continuïtats redefiniran la gran xarxa de ciutats del continent europeu.

Les divisions municipals al territori europeu

Les divisions municipals europees solen tenir un origen històric vinculat al repartiment del poder per controlar el territori. Els mosaics que conformen, majoritàriament nascuts del feudalisme, han perviscut fins el present.

En els seus inicis, els àmbits administratius dels municipis eren d'una dimensió suficient per acollir el creixement dels nuclis urbans i de les seves activitats econòmiques en el propi territori. Però en el transcurs del temps algunes d'aquestes ciutats han crescut de manera espectacular, de tal manera que el municipi ha esdevingut un espai insuficient per contenir la totalitat de les seves activitats urbanes. És en aquestes situaci-

ons quan es fa palesa la important contradicció entre la realitat material de les grans ciutats i les seves delimitacions administratives.

En el darrers cent cinquanta anys, per tal d'ajustar els límits administratius existents a la ciutat real, algunes ciutats van optar per annexonar el territori que els era immediatament contigu per la via de l'absorció d'altres municipis. També es va donar el cas de la fusió de dos municipis per crear-ne un tercer que els inclou, el qual a vegades adopta el nom de la ciutat més gran o d'altres vegades adopta un nou nom. Però actualment aquests procediments són molt mal rebuts per part dels municipis que haurien de ser annexonats pel que representa de pèrdua d'identitat i d'autonomia.

La generalització de sistemes polítics democràtics i participatius, que consoliden alts graus d'autonomia municipal, reforcen les identitats locals i cada cop fan més improbables aquestes operacions d'agregació. Per això, avui, el mapa de les delimitacions municipals és d'una gran rígidesa i presenta molta resistència a les modificacions. Tanmateix, aquestes operacions de fusió i annexió de municipis encara s'apliquen algunes vegades encara que de forma minoritària.

En el nivell de govern per damunt dels municipis, que està format pels organismes polítics i administratius de descentralització de l'estat com poden ser les regions, les autonomies o les províncies, les ciutats també poden trobar-se desencaixades respecte d'aquests àmbits administratius. De fet, les diferents formes de descentralització territorial de l'estat responen a criteris de repartiment administratiu de l'espai que no tenen res a veure amb les aglomeracions urbanes perquè van ser fixats quan aquestes encara no existien. També, en aquest cas, es dona una gran resistència al reconeixement dels fets metropolitans, ja que avui les grans ciutats concentren una població i un pes econòmic tan substancials que la seva traducció cap a formes específiques d'organització política és viscuda per les regions o els estats amb una gran desconfiança.

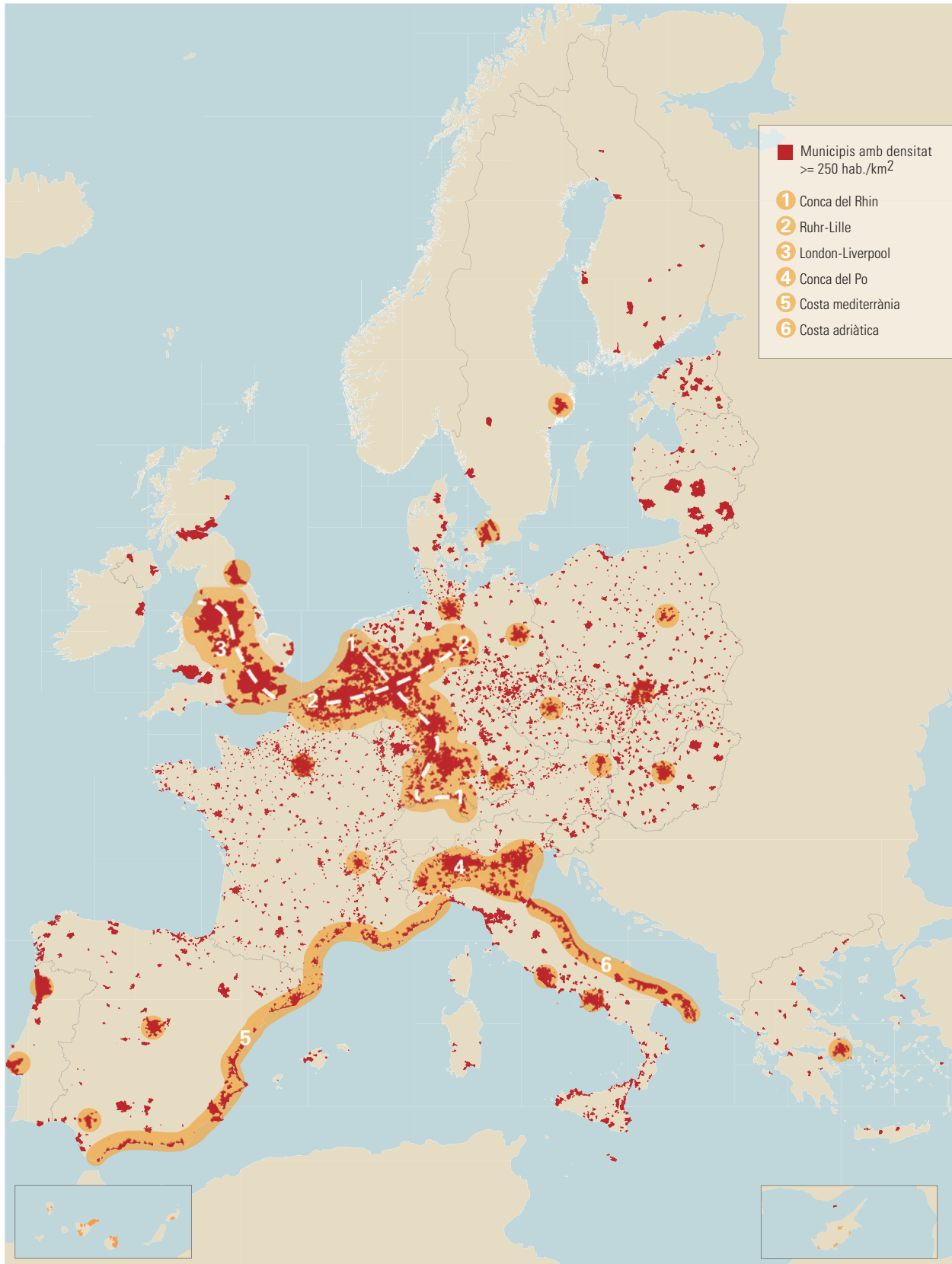
En el cas dels municipis, a banda de la resistència abans esmentada a dissoldre's dins una entitat més gran, també es dona, algunes vegades, una desconfiança al reconeixement del fet metropolità. Coordinar-se per prendre decisions consensuades d'interès comú entre municipis, no sempre és ben valorat en la cultura política local, que sovint es troba mediatitzada per comportaments atàvics respecte del veïnatge.

El conflicte entre aglomeracions urbanes i àmbits administratius es presenta doncs tant respecte del nivell municipal com respecte de les administracions de nivell superior i, fins i tot, es dona sovint en els dos nivells simultàniament.

La configuració de l'Europa urbana

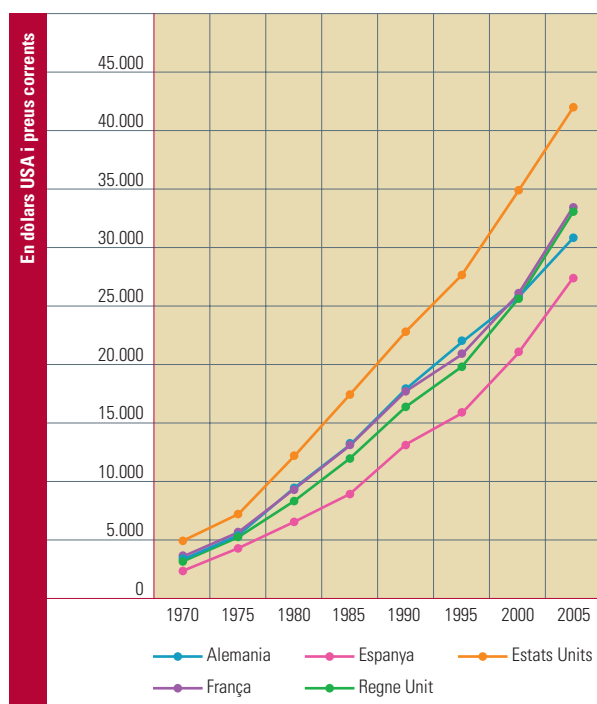
La configuración de la Europa urbana

Urban Europe configuration



Evolució del PIB per capita

Evolución del PIB per capita
GDP pc evolution



Fenòmens metropolitans i canvis de model del creixement urbà

L'economia dels països europeus ha crescut de forma continuada, sense gaires ensurts, durant la segona meitat del segle XX. L'evolució del producte interior brut mostra un increment permanent de la riquesa, de tal manera que els països europeus són des de 1950 cada cop més rics. Aquesta riquesa es concentra, especialment, al voltant de les grans ciutats, les quals actuen com a sistemes organitzats que sustenten i promouen l'activitat econòmica. Aquest model està suficientment consolidat com perquè la crisi econòmica que s'ha anat generalitzant en el transcurs del 2008 i que provocarà estancaments o creixements negatius en l'evolució del PIB de la pràctica totalitat dels països europeus, no alterarà, previsiblement, l'estructura del seu funcionament.

Al mateix temps, els corrents migratoris tendeixen a dirigir-se cap als punts on es produeix aquest creixement econòmic, estimulats per l'expectativa d'assolir un determinat nivell de benestar. En aquest sentit, el grau d'atracció que les grans ciutats projecten sobre la població del seu entorn o sobre la d'indrets més llunyans, és una derivada del seu dinamisme econòmic.

Les metròpolis europees han acumulat durant dècades creixements de població i d'activitat i s'han fet més i més grans. Aquests processos de creixement es van concentrar inicialment al voltant dels nuclis centrals quan el mo-

del de mobilitat entre la residència i el treball era de distàncies curtes. La majoria dels viatges es feia caminant o a través d'una xarxa incipient de transport públic, i la ciutat que d'això se'n derivava era compacta.

Sobre aquest model basat en el binomi creixement econòmic i fluxos migratoris, s'hi va sobreposar, a partir dels anys quaranta del segle passat, la revolució del transport, que va desencadenar la difusió massiva del cotxe privat com a nou objecte de consum. La massificació del cotxe particular, complementat amb unes polítiques d'inversió continuada en xarxes d'infraestructures viàries, va provocar una transformació estructural del model de transport arreu del món industrialitzat. La capacitat de moure's més ràpidament i sense restriccions d'horaris i trajectes, va convertir el territori en un espai on les distàncies s'escurçaven i l'accessibilitat era més homogènia. Residents i treballadors van tenir accés a un territori molt més extens i la majoria de les activitats urbanes es van poder ubicar en qualsevol lloc d'un entorn molt més ampli. Aquest nou model de mobilitat, més versàtil i dinàmic, materialitza al mateix temps una ciutat molt més dispersa on la població, les activitats productives i els serveis tendeixen a difondre's pel territori.

Al procés de creixement compacte i concentrat de les ciutats, s'hi va sobreposar una nova manera d'ubicar les persones i les activitats que ha conduït a una ocupació indiscriminada de l'espai i a la dispersió territorial. Gran part de les relacions urbanes que fins fa setanta anys es produïen a l'interior d'un municipi, han esdevingut actualment relacions d'una xarxa de nuclis urbans pertanyents a municipis diferents.

Les ciutats del segle XX són extenses i complexes, alimentades per fluxos de persones, d'energia, d'activitat i de mercaderies. Però, en qualsevol cas, són aglomeracions urbanes que abasten territoris supramunicipals.

La governabilitat metropolitana

La naturalesa plurimunicipal de les aglomeracions metropolitanas planteja la qüestió de la seva governabilitat atès que el poder municipal no pot respondre individualment als fenòmens metropolitans que sempre afecten territoris molt més amplis que els del propi municipi. Cal disposar d'alguna forma de govern que organitzi i gestioni els aspectes territorials, socials i econòmics que afecten simultàniament un conjunt de municipis. És necessària la coordinació dels diferents poders municipals o l'existència d'una estructura política de nivell superior per tractar la complexitat de les aglomeracions urbanes.

Davant d'aquesta necessitat generalitzada d'estructures administratives que organitzin les polítiques de les aglomeracions urbanes europees, s'han adoptat solucions que donen lloc a una gran diversitat d'institucions de nivell local, regional o estatal. La tipificació de les formes actuals

de govern metropolità a Europa és una tasca difícil. Tot i així es proposa una classificació tenint en compte les cinc variables que s'expliquen a continuació. La combinació d'aquestes variables institucionals, polítiques i competencials dóna lloc a una forma específica de govern a cada una de les aglomeracions urbanes europees.

Les competències

Les atribucions de govern sobre les quals s'actua, és el primer factor a tenir en compte per realitzar qualsevol anàlisi comparatiu entre institucions metropolitanas, perquè a més de saber qui governa, cal saber sobre quins assumptes es governa. Només es pot fer una comparació d'institucions de govern si es fa en relació a unes mateixes competències polítiques. Si una institució metropolitana té competència en transports i una altra la té en seguretat no seran comparables perquè tracten sobre objectes de naturalesa diferent. Les competències metropolitanas més habituals solen ser la planificació urbanística i l'ordenació del territori, la gestió dels transports públics, del cicle de l'aigua i de l'eliminació dels residus, la promoció econòmica i el turisme, els serveis sanitaris, la prevenció incendis o la seguretat.

El nivell institucional

El poder territorial s'exerceix des dels diferents estrats del continuum institucional que va des del nivell estatal fins al nivell municipal. En la franja intermèdia hi trobem diferents formes de descentralització política o administrativa de l'estat o diverses formes d'associació o coordinació de governs locals.

La comparació dels diversos nivells de govern entre el país europeu presenta moltes dificultats perquè la forma d'organitzar-se territorialment i les categories administratives que se'n deriven no són homogènies, però, tot i així es poden fer algunes correspondències que permeten obtenir una visió orientativa del conjunt. Amb aquest objecte s'inclou una taula d'equivalències dels diferents nivells administratius dels països de la Unió Europea elaborada a partir de les dades que faciliten la Comissió Europea i l'Eurostat.

Cadascun d'aquests nivells administratius forma part d'un ordre jeràrquic, específic de cada país, que organitza el poder en un context polític i territorial determinat. En algunes situacions es produeix una coincidència en-

Correspondències entre els nivells administratius

Correspondencias entre los niveles administrativos

Comparison between administrative levels

País	Regió	Província	Comarca	Municipi
País	Región	Provincia	Comarca	Municipio
Alemanya	Länder	Kreise	Verwaltungs- gemeinschaften	Gemeinden
Austria	Bundesländer	-	-	Gemeinden
Bèlgica	Régions	Provinces	Arrondissements	Communes
Dinamarca	-	Landsdeler	-	Kommuner
Eslovàquia	Regioner	Kraje	Okresy	Obce
Eslovènia	-	Statistične regije	Upravne enote	Občine
Espanya	Comunidades autónomas	Provincias	-	Municipios
Estònia	-	-	Maakond	Vald, Inn
Finlàndia	Suurlueet / Storområden	Maakunnat / Landskap	Ekonomiska regioner	Kunnat / Kommuner
França	Régions + DOM	Départements	-	Communes
Grècia	Periferies	Nomoi	Dimoi/Koinotites	Demotiko diamerisma
Hongria	Tervezési-statisztikai régiók	Megyeék + Budapest	Statisztikai kistérségek	Települések
Irlanda	Regions	Regional Authority	Counties/County Boroughs	DEDs/Wards
Itàlia	Regioni	Provincia	-	Comuni
Letònia	-	Reģioni	Rajoni, republikas pilsētas	Pilsētas, novadi, pagasti
Lituania	-	Apskritis	Savivaldybės	Seniūnijos
Luxemburg	-	-	Cantons	Communes
Malta	-	Gzejjer	Distretti	Kunsilli
Països Baixos	Landsdelen	Provincies	COROP regio's	Gemeenten
Polònia	Województwa	Podregiony	Powiaty	Gminy, miastra
Portugal	Comissões regionais	-	Concelhos - Municipios	Freguesias
Regne Unit	Counties + Inner / Outer London	UA or districts	Districts or individual UA	Wards
República Txeca	Oblasti	Kraje	Okresy	Obce
Suècia	Riksområden	Län	-	Kommuner
Xipre	-	-	Eparchies	Dimoi, koinotites
Country	Region	Province	County	Municipality

tre algun dels nivells administratius de l'estat i l'àmbit de l'aglomeració metropolitana, però aquesta circumstància no és habitual.

Si s'enfoca la governabilitat des d'una òptica únicament metropolitana trobarem, encara, altres nivells institucionals que no estan reflectits a la taula anterior i que tenen un caràcter eminentment funcional: les associacions voluntàries de municipis, les entitats específiques, les agències sectorials o les institucions metropolitanes derivades d'alguna disposició legislativa ad hoc.

El reconeixement jurídic

Si s'analitza la formalització jurídica de les institucions metropolitanes, diferenciant les que tenen institucions de caràcter obligatori creades per una llei de l'estat o de la regió i les que són de caràcter voluntari, destaca un fet essencial. Les de tipus voluntari estan obligades a acodar solucions per consens, la qual cosa és molt positiva per generar un bon clima de convivència política i institucional, però com a contrapartida, difícilment podran prendre decisions d'interès general quan es produeixi el desacord manifest d'algun dels municipis associats. En canvi, si la institució ha estat creada a partir de les disposicions d'una llei, que fixa el territori sobre el que té competències i la dota d'un sistema d'acords per majoria, la capacitat de govern es veurà reforçada i l'agilitat en la presa de decisions, possiblement, també.

La capacitat de govern

El desenvolupament pràctic d'una competència pot comportar un seguit d'actuacions de caràcter instrumental diferent. L'exercici d'aquestes accions pressuposa diversos nivells de capacitat de govern que es poden classificar de la següent manera:

- Determinació de polítiques i establiment d'objectius propis.
- Planificació de les actuacions previstes i dels sistemes de control.
- Gestió i administració dels mitjans i recursos per assolir els objectius fixats.
- Coordinació i organització dels actors i elements que intervenen en el desenvolupament dels programes previstos.

Un organisme pot tenir la potestat d'exercir, alternativament o simultàniament, la coordinació, la planificació, la gestió de la planificació i la definició de polítiques pròpies. Però també són freqüents les situacions on diferents organismes es sobreposen i poden exercir, respecte d'una mateixa competència, diferents nivells de l'acció de govern. En altres ocasions es tracta d'institucions que gestionen les polítiques que es decideixen en una

altra instància i que actuen a la pràctica com a agències tècniques i/o sectorials.

El finançament

El sistema de finançament de les aglomeracions urbanes europees està directament relacionat amb el que cadascun dels estats dedica als ens locals. En aquesta matèria també tenim un ventall de situacions molt diversificat, tot i que els components principals del finançament de les aglomeracions metropolitanes acostumen a ser els següents:

- Tarifes per a la prestació de serveis.
- Impostos locals (sobre la propietat, les activitats, les rendes personals, etc.)
- Transferències financeres dels ajuntaments coordinats.
- Transferències o subvencions de l'estat o del govern regional.

Els impostos sobre la prestació de serveis tendeixen a procurar l'autofinançament d'alguns d'aquests serveis o bé a controlar els dèficits entre els costos reals d'exploració i els ingressos tarifaris. Òbviament aquest dèficit, quan són assumits políticament, només es poden eixugar a través de les subvencions.

El pes relatiu que cada una de la resta de modalitats de finançament té en la formació de la hisenda metropolitana indica el seu nivell d'autonomia o dependència financera. Si el percentatge majoritari de les aportacions ve de recursos propis suficients, derivats dels impostos locals, es donarà una major autonomia que si els recursos propis no són suficients o l'aportació dominant prové de subvencions de l'estat o dels municipis. La tributació local acostuma a ser insuficient per respondre a les obligacions de prestació de serveis que tenen les entitats locals. Només quan el impostos locals es fan sobre la renda, l'autonomia financera local adquireix un pes significatiu.

Les formes de govern metropolità

Del conjunt de les institucions que poden exercir competències de govern a les aglomeracions metropolitanes, situades en qualsevol punt de l'escala que va des del nivell local fins el de l'estat, hi ha una franja ocupada per institucions que tenen una orientació específicament metropolitana.

Algunes institucions són de caràcter local i operen sobre un territori metropolità específic; altres cobreixen un territori substancialment més extens, fruit d'una subdivisió territorial de l'estat realitzada al marge de les dinàmiques

metropolitanes. Tanmateix, com ja s'ha dit, es pot donar el cas que nivells institucionals de descentralització de l'estat, com poden ser les regions o les províncies, coincideixin amb el territori metropolità. En aquestes ocasions, les institucions poden exercir realment de govern metropolità, tot i que el seu origen sigui un altre.

A continuació s'enumeren algunes de les diferents formes que adopten els governs metropolitans a diverses ciutats europees:

- **Governos locals amb competències metropolitanas:** a Varsòvia, Katowice o Budapest.
- **Associacions voluntàries de municipis:** la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona o la Regionalverband Ruhr de Colònia.
- **Entitats específiques i agències sectorials:** l'Àrea Metropolitana de Lisboa i de Porto, l'Agència de Planificació Regional de Frankfurt/Rhein-Main i la de Munic, les Entitats de Medi ambient i Transport de Barcelona i València, el Tyne and Wear Fire and Civil Defence Authority de Sunderland, el Greater Manchester Waste Disposal Authority i el West Midlands Passenger Transport Executive.
- **Entitats consorciades:** Metropolregion d'Hamburg o l'Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona.
- **Províncies:** a Estocolm, Viena, Milà, Torí o Nàpols.

- **Regions amb competències metropolitanas:** Île de France, Madrid, Lazio, Piemont, Lombardia, Campània, Brandenburg i Berlín, Nottingham o Praga.
- **Governos específicament metropolitanos creats per disposició legislativa:** el Greater London Authority i les diverses Communautés Urbaines de França.

Com es pot constatar, la diversitat institucional és molt gran i fins i tot en un mateix país s'adopten solucions diferents per a l'organització de les realitats supramunicipals. Aquestes solucions sovint comporten la superposició d'institucions i la duplicat de competències que provoquen disfuncions en la governabilitat d'aquestes àrees urbanes. Tot i així, en alguns casos, s'acaba imposant la tendència a reforçar els instruments de cooperació intermunicipal, sobre la base de la lliure vinculació, amb l'objectiu d'aconseguir una millor gestió dels serveis comuns des del punt de vista de l'eficàcia i l'eficiència cap a la ciutadania.

Per intentar clarificar aquesta complexitat s'han incorporat a l'estudi unes fitxes sintètiques que descriuen les institucions i les matèries de govern de cada una de les grans aglomeracions metropolitanas. Es tracta d'una descripció sistemàtica dels diferents ens i nivells administratius que componen els governos de les 35 grans metròpolis europees definits en aquest estudi, d'acord amb les variables i categories que s'han descrit anteriorment als efectes d'objectivar l'anàlisi comparativa de les formes de govern.