

Consideraciones para una legislación valenciana de gobierno metropolitano a la luz de la experiencia de Barcelona



PROSPECT
COMUNITAT VALENCIANA **2030**

Dr. Oriol Nel·lo (Universitat Autònoma de Barcelona)

- Julio 2021 -

INDICE

- 0. Introducción (p. 3)**
- 1. Las dinámicas metropolitanas y sus consecuencias (p. 4)**
 - 1.1. La configuración de la metrópolis, de la implosión a la explosión urbana (p. 4)
 - 1.2. Principales oportunidades y retos territoriales, ambientales y sociales resultantes del proceso metropolitano (p.7)
- 2. La compleja articulación administrativa de la realidad metropolitana (p. 10)**
 - 2.1. Los antecedentes: medio siglo de tentativas frustradas de institucionalización metropolitana (p. 10)
 - 2.2. La gestación de la Ley del Área Metropolitana de Barcelona y la Ley de Veguerías (p. 16)
 - 2.3. El gobierno del Área Metropolitana de Barcelona: organización, competencias y recursos (p. 21)
 - 2.4. La gestión de la Región Metropolitana de Barcelona: impasse institucional, planeamiento y gestión de los servicios (p. 30)
- 3. Los retos de las políticas metropolitanas (p.37)**
 - 3.1. Impulso de la vivienda asequible (p. 37)
 - 3.2. Fomento de la transición energética y adaptación al cambio climático (p. 38)
 - 3.3. Rehabilitación integral para la cohesión social y territorial (p. 39)
 - 3.4. Aplicación del planeamiento urbanístico y territorial a escala metropolitana (p. 41)
 - 3.5. Promoción de la movilidad eficiente, equitativa y sostenible (p. 42)
 - 3.6. Diseño de una estrategia económica metropolitana (p. 42)
- 4. Consideraciones y sugerencias para la legislación valenciana (p. 44)**
- Referencias (p. 49)**
- Índice de Figuras y de Tablas (p. 53)**

Introducción

El presente informe tiene por objeto aportar reflexiones que pudieran resultar de utilidad en el diseño de una legislación relativa al gobierno de las áreas metropolitanas de la Comunitat Valenciana. Las notas han sido elaboradas a partir de la experiencia barcelonesa en este campo, en particular la que se deriva de los ensayos de institucionalización administrativa y del planeamiento metropolitano en el ámbito del área y la región metropolitana de Barcelona.

El informe, elaborado a instancias del Instituto Interuniversitario de Desarrollo Local de Valencia, consta de los cuatro capítulos:

- a) En el primero se describen los rasgos principales de las dinámicas metropolitanas en el ámbito barcelonés y se exponen los retos y oportunidades que de ellas se derivan. Aun cuando en el caso de Barcelona convergen numerosas especificidades, tanto las dinámicas como la problemática metropolitana resultan comunes en buena medida a las principales ciudades ibéricas.
- b) El segundo capítulo versa sobre la institucionalización administrativa de la realidad metropolitana barcelonesa. Consta de cuatro epígrafes: el primero describe los intentos, en buena medida fallidos, de adaptación de la estructura institucional y del planeamiento a la realidad metropolitana a lo largo de la segunda mitad del siglo XX; el segundo analiza en detalle el proceso de gestación de la estructura institucional vigente en la actualidad basada en la Ley 30/2010 de Veguerías, y la Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona; finalmente, los apartados tercero y cuarto, analizan, respectivamente las principales prescripciones de estas disposiciones legislativas así como las realidades administrativas de ellas derivadas.
- c) El tercer capítulo entra a detallar los principales retos a los que, en la situación actual, deben dar respuesta las políticas metropolitanas. Estos se refieren a seis campos diversos: la vivienda, la transición energética y el cambio climático, la cohesión social y territorial, el planeamiento urbanístico y territorial, la movilidad y la estrategia económica.
- d) Finalmente, el documento se cierra con unas consideraciones y sugerencias prácticas que acaso puedan resultar de interés para la elaboración y el debate de la legislación valenciana en este campo. Dichas recomendaciones se agrupan y reproducen por separado al final del informe a modo de resumen ejecutivo.

El texto de acompaña de un conjunto de Tablas y Figuras cuyo índice se encuentra en las páginas finales. Las referencias de las obras citadas se hallan asimismo al final del texto.

1. Las dinámicas metropolitanas y sus consecuencias

La extensión y profundización de las dinámicas metropolitanas ha sido uno de los rasgos más destacados del proceso de urbanización en España desde mediados del siglo XX (Feria & Martínez Bernabeu, 2016; Nel-lo, 2017a). Estas se caracterizan en la actualidad por tres rasgos principales: la expansión funcional de las áreas urbanas, la dispersión de la urbanización y la creciente integración e interdependencia del territorio. Veamos a continuación cual ha sido la concreción de esta dinámica general y cuáles sus efectos en el caso de Barcelona.

1.1. La configuración de la metrópolis, de la implosión a la explosión urbana

Como es sabido, los rasgos y las dinámicas de transformación de las metrópolis españolas son el resultado de dos fases diferenciadas del proceso de urbanización contemporáneo: una primera etapa caracterizada por la tendencia a la concentración de la población y las actividades sobre el territorio; y una segunda cuyos rasgos más destacados son la extensión de las redes urbanas y la descentralización del poblamiento. Se trata de un doble movimiento consecutivo, en modo alguno privativo del caso español, que fue parangonado ya hace años por Henri Lefebvre con una *implosión* seguida de una *explosión* urbana (Lefebvre, 1970).

La fase del proceso de urbanización caracterizada por la tendencia a la concentración tiene, en Cataluña antecedentes que se remontan a los inicios de la revolución industrial, se prolongan a lo largo del siglo XIX y la primera mitad del XX y alcanzan su cénit en el período 1959-1975. Así, la ciudad de Barcelona, que a inicios de siglo albergaba poco más de medio millón de habitantes, se acercaba a 1,3 millones en 1950 y, tras un período de crecimiento acelerado, alcanzaba su máximo histórico en 1981, con 1.752.627, tal como puede verse en la Tabla 1. Para poner esta evolución en contexto, cabe recordar que en este mismo período, comprendido entre el Plan de Estabilización económica de 1959 y el fin de la Dictadura, las siete principales áreas metropolitanas españolas –Madrid, Barcelona, Valencia, Bilbao, Sevilla, Málaga y Zaragoza- pasaron de representar un cuarto a albergar un tercio de la población total.

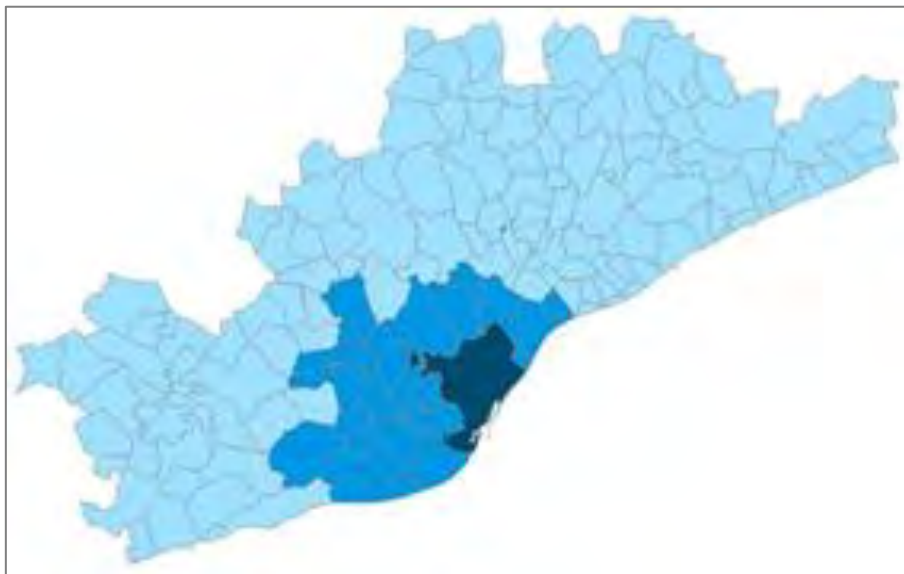
Tabla 1. *Evolución de la población 1900-2020. Por ámbitos metropolitanos respecto el conjunto de Cataluña*

municipios	1900		1960		1981		2001		2011		2020		
	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	absoluto	%	
1	Barcelona	539.103	27,2%	1.526.550	39,3%	1.752.627	29,4%	1.503.884	23,7%	1.611.013	21,4%	1.664.182	21,4%
35	Resto AMB	70.139	3,5%	453.385	11,7%	1.398.900	23,5%	1.432.679	22,6%	1.609.461	21,4%	1.675.097	21,5%
128	Resto RMB	253.790	12,8%	547.312	14,1%	1.087.349	18,3%	1.453.827	22,9%	1.802.687	24,0%	1.887.103	24,3%
783	rest Catalunya	1.121.083	56,5%	1.361.238	35,0%	1.717.538	28,8%	1.952.720	30,8%	2.496.679	33,2%	2.554.097	32,8%
947	Total Catalunya	1.984.115	100%	3.888.485	100%	5.956.414	100%	6.343.110	100%	7.519.839	100%	7.780.479	100%

Fuente: *Elaboración propia a partir de datos del Padrón de Habitantes (IDESCAT)*

A nuestros efectos, conviene subrayar que la configuración de la realidad y la problemática metropolitana actual se fraguaron, en buena medida, en estas décadas del tardo franquismo. La atracción de la ciudad de Barcelona fue en esta fase de tal magnitud que la población y actividades que a ella acudían no podían, en forma alguna, encontrar asiento en su interior. No es pues de extrañar que los municipios de su entorno inmediato conocieran un crecimiento notabilísimo, superior incluso, en términos relativos, al de la propia ciudad. Juntos, los 35 municipios que con Barcelona constituyen hoy el Área Metropolitana administrativa, contenían en 1900 poco más de 70.000 habitantes y a mediados de siglo eran algo más de un cuarto de millón. Pues bien, treinta años más tarde este primer entorno metropolitano albergaba 1.398.900 habitantes, muy cerca ya de la población de la capital. Este crecimiento comportó que Barcelona y buena parte de sus municipios vecinos se conurbaran físicamente. Se configuraba así lo que podríamos llamar la primera metrópolis o área metropolitana estricta: un espacio que en apenas el 2% del territorio de Cataluña contenía en los albores de la democracia municipal más de la mitad de la población del país.

Figura 1. Área y región metropolitana de Barcelona.



Ámbito	Municipios	Superficie	Población (2020)
Barcelona	1	100,4	1.664.182
Área Metropolitana	36	636,0	3.339.279
Región Metropolitana	164	3.236,0	5.226.382

Fuente: *Elaboración propia partir de datos IDESCAT.*

Desde entonces, sin embargo, el proceso de urbanización ha conocido una inflexión destacada correspondiente a la segunda fase a la que hemos hecho referencia. La concentración de la población se ha detenido e incluso revertido, las áreas urbanas se han expandido y la urbanización ha tendido a dispersarse sobre el territorio. Así, la ciudad de Barcelona perdió entre 1981 y 1996 un cuarto de millón de habitantes y,

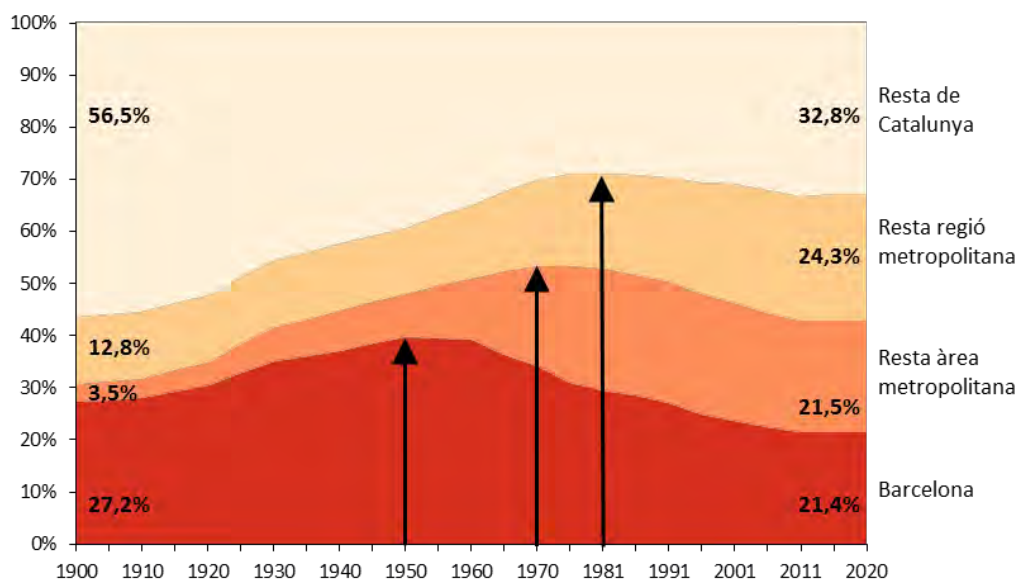
aunque desde entonces ha conocido cierto crecimiento, no ha vuelto a alcanzar los máximos de los años setenta. Una evolución similar han seguido los grandes municipios conurbados con la capital, como l'Hospitalet del Llobregat, Badalona o Santa Coloma. En cambio, el territorio que circunda el área metropolitana estricta ha conocido un crecimiento muy destacado y ha doblado la población que albergaba en 1975. Así, con su 1,9 millones de habitantes estas áreas más alejadas de la ciudad central –en las que se encuentran ciudades de larga tradición histórica y relevancia económica como Sabadell, Terrassa, Granollers o Mataró– superan hoy en población tanto a Barcelona, como al resto del área metropolitana. El efecto más notable de estas dinámicas ha sido la formación de un nuevo y más amplio ámbito metropolitano, estrechamente integrado e interdependiente, extendido del cauce bajo de la Tordera al Foix, de las elevaciones de la Serralada Pre-litoral al mar (Figura 1). Este ámbito que, para diferenciarlo del área metropolitana estricta, ha sido denominado región metropolitana, representa el 10% de la superficie de Cataluña y en el mismo residen en la actualidad 5 millones de personas, cerca de dos tercios de la población catalana total.

De nuevo, esta evolución guarda notables paralelismos con la del conjunto de las grandes ciudades españolas. Así, entre 1981 y 1996 todas las ciudades centrales de las siete principales áreas metropolitanas redujeron de forma muy acusada su crecimiento demográfico: Madrid y Bilbao experimentaron pérdidas netas, mientras Valencia se estancaba alrededor de los 750.000 habitantes (Nel-lo, 2004). Desde entonces, las ciudades centrales, en su conjunto, se han mantenido en buena medida estancadas. En cambio, en los últimos cuarenta años, sus respectivos entornos metropolitanos han crecido en conjunto en más de tres millones de habitantes. Así, en datos agregados, la población de los espacios metropolitanos externos a las ciudades centrales dobla hoy la de estas. Desde el punto de vista de la morfología urbana se han producido asimismo transformaciones muy relevantes. Si en la anterior fase, caracterizada por la concentración, los crecimientos urbanos habían tendido a producirse sin solución de continuidad, a modo de mancha de aceite, en la fase de “explosión” urbana han proliferado las extensiones de baja densidad, sin conexión física con las tramas urbanas preexistentes. Se ha pasado así de la concentración, los crecimientos en continuidad y la alta densidad a una nueva fase caracterizada por la desconcentración, los crecimientos discretos y la baja densidad (Nel-lo, 2021).

Estas dinámicas demográficas y espaciales han tenido como una de sus principales consecuencias la alteración del peso relativo de las ciudades y los ámbitos metropolitanos sobre los respectivos conjuntos regionales (Figura 2). Pese a las visiones que a menudo prevalecen en el imaginario colectivo, conformadas en buena medida en la fase de concentración de la población, las ciudades centrales y los espacios metropolitanos estrictos tienden hoy a perder peso relativo respecto el resto de sus regiones. En el caso de Barcelona, tal como puede verse en la Figura 1, la ciudad contiene en la actualidad un porcentaje de la población catalana inferior al que

albergaba a inicios del siglo veinte. De hecho, la ciudad pierde peso respecto al conjunto catalán desde 1950. Otro tanto ocurre con el área metropolitana y la región metropolitana, que pierden peso relativo sobre el conjunto regional desde inicios de los años setenta y de los ochenta del siglo pasado, respectivamente. Este dato, a menudo preterido, confuta los lugares comunes acerca de la presunta macrocefalia del sistema urbano. Ahora bien, a nuestro entender, la pérdida de peso relativo desde el punto de vista demográfico no indica tanto la disminución de la importancia de las dinámicas metropolitanas, sino lo contrario: muestra cómo la capacidad de irradiación de las ciudades y la extensión de las redes urbanas va siendo cada vez más capaz de integrar los espacios regionales en su conjunto, dando lugar al tipo de configuraciones espaciales que han venido a denominarse “urbanización extendida” (Brenner, 2014) o “urbanización regional” (Soja, 2003; Soja, 2016).

Figura 2. *Peso relativo de los ámbitos metropolitanos sobre el conjunto de la población catalana (1900-2020)*



Fuente: *Elaboración propia a partir de datos IDESCAT*

1.2. Principales oportunidades y retos territoriales, ambientales y sociales resultantes del proceso metropolitano

El proceso metropolitano que se ha descrito ha tenido consecuencias innegablemente positivas para la evolución de la sociedad catalana y española en su conjunto. Ha comportado la conformación de un nodo urbano que, con sus 5 millones de habitantes, se encuentra entre las diez primeras regiones metropolitanas europeas, con la consiguiente capacidad de atraer actividades e inversión. Se ha consolidado así uno de los principales polos económicos del Mediterráneo, cabeza de una región que genera un

PIB superior a los 249.900 M€ (2019), equivalente al 18% del total español. La dinámica metropolitana ha facilitado asimismo el acceso a los servicios al conjunto de la población, ha contribuido de manera decisiva a integrar el territorio regional y ha consolidado la posición de Barcelona y Cataluña en el conjunto español y europeo. Desde el punto de vista cultural y lingüístico, la presencia de una gran metrópolis ha permitido la configuración de un polo cultural y la pervivencia de la lengua propia en un contexto crecientemente multilingüe.

Ahora bien, resulta innegable que el proceso de metropolización se ha visto acompañado asimismo de importantes problemas. Entre estos destacan, por sus consecuencias sobre el gobierno del territorio, los siguientes:

- a) La artificialización acelerada del suelo. Se ha estimado que el suelo artificializado, que en 1956 cubría apenas 20.000 de las 324.000 ha de la región metropolitana de Barcelona, se ha multiplicado desde entonces más de cuatro veces y ocupa hoy una cuarta parte de la superficie (Font & Carreras, 2005; Carreras, Otero & Ruiz, 2013). Asimismo, se ha estimado que el suelo con niveles de luminosidad urbana en un radio de 50 kilómetros alrededor de la ciudad de Barcelona se incrementó entre 1992 y 2021 un 52%, pasando de 1.169,8 a 1.779,2 km² (Nel-lo, López, Martín & Checa, 2016). La dispersión de la urbanización supone pues una hipoteca severa, tanto en términos ambientales como para la gestión de las redes.
- b) La exacerbación de la movilidad. El sistema metropolitano se ha hecho estrechamente interdependiente, como muestran los más de 1.025 millones de desplazamientos anuales que, en la situación anterior a la pandemia COVID19 se efectuaban en ámbito de la Autoridad del Transporte Metropolitano. Esta interdependencia es particularmente intensa en el ámbito del Área Metropolitana de Barcelona, en la que Transportes Metropolitanos de Barcelona, servía ya, en el escenario pre-COVID, 615 millones de desplazamientos. La pérdida de capacidad de autocontención de la movilidad de los municipios, fruto de la creciente especialización funcional, ha resultado asimismo en una exacerbación de la movilidad privada con el consiguiente incremento del consumo de carburantes y otras externalidades negativas (López Redondo, 2017).
- c) El incremento de la segregación urbana. La tendencia a la separación de los grupos sociales sobre el espacio en función de la capacidad de los individuos y las familias de escoger lugar de residencia tiene un carácter estructural. Sin embargo, la integración territorial confiere un carácter metropolitano al fenómeno y hace que la segregación residencial no tenga ya solo lugar entre los barrios de una localidad, sino que especializa municipios enteros en determinados niveles de renta. Así, la renta media per cápita de un municipio como Sant Cugat del Vallès (58.164 €, 2016) dobla la de una localidad como Santa

Coloma de Gramenet (26.874 €, 2016) (Blanco & Nel·lo, 2020). La segregación afecta a todos los grupos sociales y ha tendido a incrementarse especialmente en los períodos de crisis. Así, entre 2001 y 2012, en la región metropolitana de Barcelona el número de secciones censales que se encontraban en situación de segregación extrema (muy vulnerables o muy acomodadas) prácticamente se triplicó (Blanco & Nel·lo, 2018).

2. La compleja articulación administrativa de la realidad metropolitana

Las dinámicas urbanas descritas más arriba comportan importantes retos para el gobierno del territorio. Estos conciernen esencialmente dos aspectos: la delimitación de la realidad metropolitana y su institucionalización administrativa a efectos de representación y gestión. Tanto en un ámbito como en otro, la experiencia barcelonesa ha tenido una evolución compleja. Veamos en primer lugar los antecedentes, para describir a continuación la situación actual del gobierno metropolitano en el área y la región metropolitana de Barcelona.

2.1. Los antecedentes: medio siglo de tentativas frustradas de institucionalización metropolitana

Uno de los rasgos característicos del proceso de metropolitanización es el hecho que las dinámicas urbanas, al transformar la red de asentamientos preexistente, tienden a integrar en una única realidad funcional territorios pertenecientes a diversas unidades administrativas. De aquí el problema clásico de la fragmentación administrativa de las áreas metropolitanas y los problemas que de ésta se derivan en el ámbito de la eficiencia, la equidad y la democracia.

De hecho, no se trata de un problema nuevo, sino que ya se planteó en diversas ciudades españolas con ocasión de los primeros ensanches resultantes de el abatimiento de las murallas y las consiguientes expansiones urbanas en el siglo XIX. En el caso barcelonés, el problema de la fragmentación administrativa del Pla de Barcelona, claramente contrapuesta con el desarrollo de la malla uniforme del Ensanche de Ildefons Cerdà, se resolvió con la agregación de los municipios del llano (Gràcia, Sants, Sant Martí, les Corts, Sant Andreu) a la capital (Grau & Nadal, 1997). Esta agregación se llevó a cabo, no sin polémicas, entre 1897 y 1921, coincidiendo pues en buena medida con la incorporación al municipio de Valencia de diversos municipios y pedanías de l'Horta.

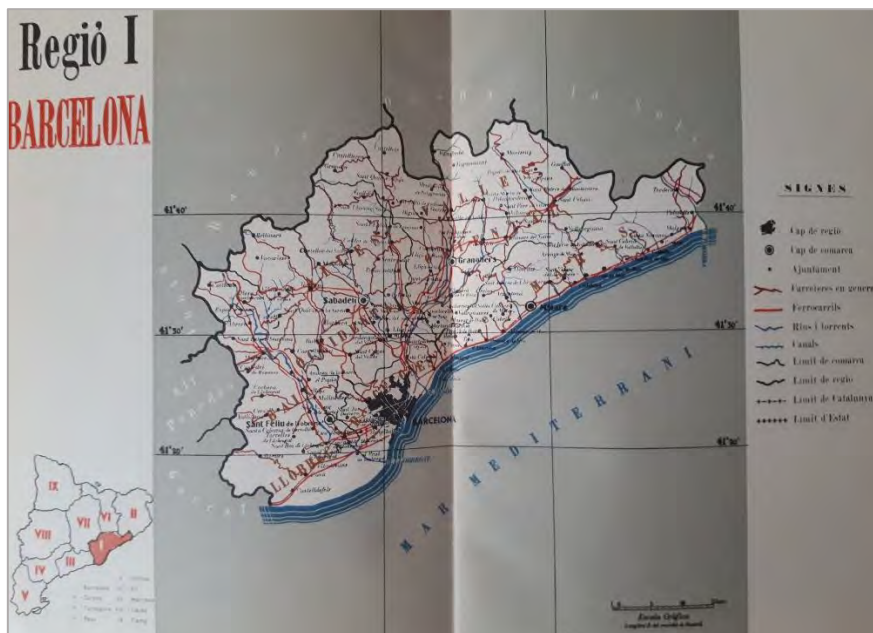
Un nuevo intento de reforma administrativa se produjo en los años de la Segunda República, cuando, desaparecidas las provincias, el Gobierno de la Generalitat propuso adoptar una organización administrativa del territorio catalán basada en comarcas y veguerías (Figuras 3 y 4). En el actual ámbito metropolitano se proponía en concreto la creación de la veguería de Barcelona, que integraba las comarcas del Barcelonés, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental (Vila, 1937), un espacio de 2.475 km² -25 veces superior al municipio barcelonés- que en aquel momento albergaba en su conjunto una población de cerca 1,5 millones de habitantes. La nueva estructura administrativa llegó a implantarse durante la Guerra Civil, pero fue abolida, junto con la Generalitat y el Estatut de Catalunya, el año 1939 con el advenimiento del régimen franquista (Lluch & Nel·lo, 1983).

Figura 3. Divisi3n territorial de Catalunya en comarques i veguerias (1936)



Fuente: Institut Cartogr3fic i Geol3gic de Catalunya

Figura 4. Vegueria de Barcelona en la divisi3n de la Generalitat de Catalunya (1936)



Fuente: Vila (1937)

Sin embargo, la expansión urbana barcelonesa continuó en la postguerra y obligó a replantear la cuestión. Como es bien sabido, en este tema tuvieron una importancia decisiva las decisiones tomadas por el gobierno de España en las primeras décadas posteriores a la Guerra Civil. Así, entre 1948 y 1954 se decidió anexionar a Madrid 13 municipios de su alfoz, de tal forma que la capital alcanzó una superficie que supera los 600 km². En cambio, en el caso de Valencia, Bilbao y Barcelona se optó por crear estructuras administrativas supramunicipales con competencias de gestión urbanística y de gestión de algunos servicios (Navarro, 2008). Como hemos explicado otras veces (Nel-lo, 2017a), esta dualidad de tratamiento administrativo es lo que explica, en buena medida, la muy diversa extensión de los municipios centrales de las grandes metrópolis españolas. Mientras Madrid alcanza los 606 km², Bilbao cuenta apenas con 42, Barcelona con 102, Valencia con 135, Sevilla con 141 y Málaga con 398. Solamente Zaragoza, que dispone de un término municipal muy vasto (974 km²) rompe esta norma.

De este modo, mientras se mantenían los límites municipales preexistentes, en Barcelona, a través de la Ley de 3 de diciembre de 1953, sobre la ordenación urbana de Barcelona y su comarca, se creó la denominada Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y su comarca, que comprendía un total de 27 municipios y una superficie de 470 km². La constitución de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes fue acompañada por la aprobación del denominado Plan de Ordenación de Barcelona y su zona de influencia, conocido como Plan Comarcal de Urbanismo de Barcelona (Figura 5). El Plan, dirigido por Josep Soteras Mauri, que abarcaba el territorio de los 27 municipios, tuvo una incidencia práctica escasa en el contexto del período, pero constituye un antecedente de importancia crucial para la evolución posterior del gobierno metropolitano en Barcelona (Lluch & Nel-lo, 1984; Esteban, 2007).

Figura 5. *Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia (1953)*



Fuente: *Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y su comarca (1953)*

La constitución de la Comisión de Urbanismo y la aprobación del Plan Comarcal coincidió en el tiempo con la exacerbación del proceso de concentración de población y actividad sobre el territorio a la que hemos hecho referencia más arriba. Esta llegó a su paroxismo en los años posteriores a la aprobación del Plan de Estabilización Económica de 1959. No es pues de extrañar que cuando a inicios de los años sesenta se planteara la necesidad de la revisión del Plan de 1953, claramente superado por las circunstancias y por sus deficiencias técnicas. Para este empeño se constituyó una Comisión Técnica presidida formalmente por el arquitecto Josep Maria Ros Vila, en la que se integraron diversos técnicos de notable relevancia como Manuel Ribas Piera, Albert Serratosa, Ernest Lluch, Manuel Solà-Morales y Xavier Subias. Esta comisión propuso la ampliación del ámbito que debía ser considerado en el Plan a un espacio mucho más amplio, que comprendía siete comarcas de la división territorial republicana: las cinco de la veguería de Barcelona a las que se añadía el Garraf y el Alt Penedès, con una superficie superior a los 3.230 km² (Figura 6). Para este ámbito se elaboró a inicios de la década de los sesenta la propuesta de un Plan director del área metropolitana de Barcelona, de destacada ambición, siguiendo los planteamientos de “ciudad-territorio” entonces en boga. Sin embargo, el Plan, que quedó formulado en 1966, nunca llegó a aprobarse plenamente por el Ministerio de Vivienda, sino solo “a efectos administrativos internos, preparatorios de la redacción del Plan o Planes por los que se ha de revisar el vigente Plan de Ordenación de Barcelona y su comarca” (Esteban, 2007; Lluch & Nel·lo, 1984).

Figura 6. *Plan director del área metropolitana de Barcelona (1966)*



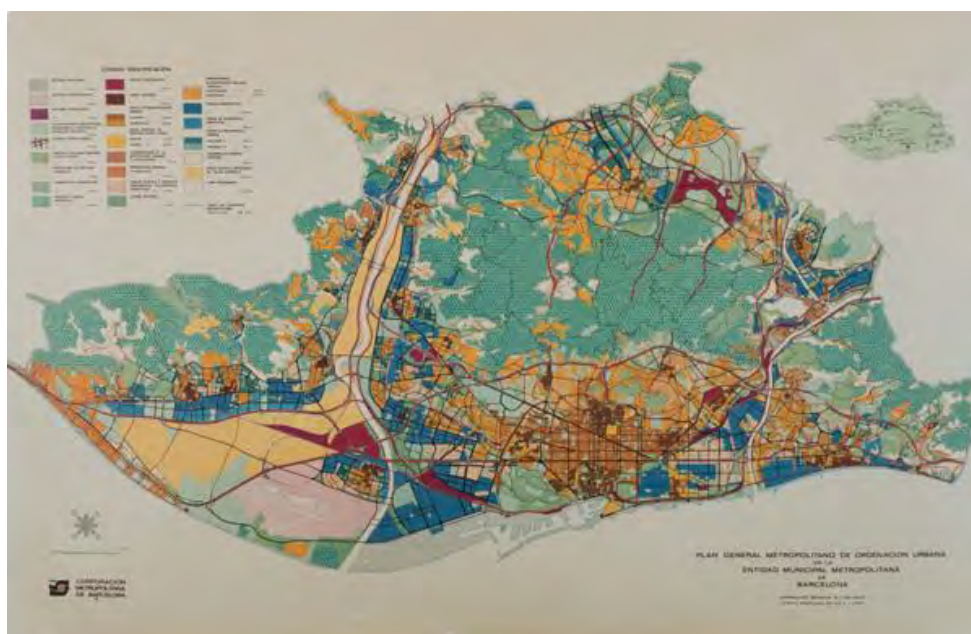
Fuente: *Comisión Técnica Plan Director del área metropolitana de Barcelona*

El fracaso del intento de revisión y extensión del Plan Comarcal de 1953 coincidió en el tiempo con el auge de las reivindicaciones vecinales en Barcelona, que alcanzaron notable entidad en la segunda mitad de los años sesenta y la década de los setenta (Andreu, 2015), al tiempo que la problemática urbana hacía más acuciante la toma de decisiones para la gestión del área. Un primer intento de dar respuesta a dicha problemática para el ámbito específico de la ciudad de Barcelona había sido la

aprobación, ya en el año 1960, de la Ley de 23 de mayo de 1960, por la que se dota al municipio de Barcelona de un régimen especial. La norma, en cuya elaboración tuvo una intervención destacada el jurista Manuel Ballbé Prunés, venía a modernizar y flexibilizar el rígido marco de la administración municipal entonces existente, tanto desde el punto de vista de las finanzas como organizativo, con la incorporación innovaciones notables como los delegados de servicios y el gabinete de programación (Arranz, Grau i López, 1987; Baulies, 1987). Sin embargo, la cuestión del gobierno metropolitano continuaba por resolver.

En este contexto, el gobierno español decidió promulgar el Decreto Ley 5/1974 de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Se trataba de un gobierno local, gobernado por una Corporación Metropolitana de Barcelona, con amplias competencias en materia de urbanismo, transporte, ciclo del agua, energía, vivienda, tratamiento de residuos y otros. Su ámbito comprendía los 27 municipios que formaban el ámbito del Plan de 1953 y su financiación dependía principalmente de las aportaciones de los mismos. Pese a lo reducido de su ámbito, en términos generales, puede afirmarse que la ejecutoria de la Corporación Metropolitana de Barcelona constituye el ensayo más ambicioso de gobierno metropolitano llevado a cabo en España en la segunda mitad del siglo XX.

Figura 7. *Plan General de Ordenación Urbana de la EMMB (1976)*



Fuente: *Àrea Metropolitana de Barcelona*

La creación de la Corporación Metropolitana de Barcelona propició la aprobación, en el año 1976, del Plan General de Ordenación Urbana de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, conocido como Plan General Metropolitano de Barcelona, referido al ámbito de los 27 municipios (Figura 7). Este Plan, dirigido, en diversas fases de su elaboración, por el ingeniero Albert Serratosa y por el arquitecto Joan Anton

Solans, sigue vigente en la actualidad, cuarenta y cinco años después de su aprobación, pese a haber conocido un número muy elevado de modificaciones (Ferrer & Nel-lo, 1999; Esteban, 2007; Solans, 2021).

En el momento de la celebración de las primeras elecciones locales democráticas parecía pues que el tema del gobierno y el planeamiento metropolitano se hallaban hasta cierto punto encauzados, por lo menos en lo referente al ámbito central de la metrópolis barcelonesa. Sin embargo, la experiencia de la Corporación Metropolitana se vio truncada poco después, en el año 1987, con la aprobación por el Parlament de Catalunya de las denominadas Lleis d'Organització Territorial. Entre estas se contaba la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa. La nueva ley venía a disolver la Corporación Metropolitana y la sustituía por dos entidades locales específicas, con recursos y competencias mucho más limitados y ámbitos territoriales no coincidentes: la Entidad Metropolitana del Transporte, que operaba sobre un ámbito de 18 municipios, y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, que abarcaría 33 municipios (Ferrer & Nel-lo, 1999).

El territorio metropolitano barcelonés entraba así en el siglo XXI con una estructura administrativa notablemente fragmentada y compleja. En los 3.200 km² de la región metropolitana se contaban más de 200 entes locales distintos y operaban siete niveles administrativos diversos: municipios, comarcas, mancomunidades, entes metropolitanos, la diputación provincial, la Generalitat de Catalunya y la administración estatal, a los que debería sumarse todavía las compañías de servicios públicas y privadas que operaban sobre el territorio (Ferrer & Nel-lo, 1999). La peripecia de la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona -que guarda paralelismos evidentes con la breve trayectoria del Consell Metropolità de l'Horta entre 1986 y 1999- ha sido presentada a menudo como el resultado de una pugna entre el nacionalismo conservador y los gobiernos locales socialistas. Desde el punto de vista estrictamente administrativo la desaparición del gobierno metropolitano, los “costes de la no metrópolis”, no resultaron en modo alguno menores, y se tradujeron, entre otros, en problemas de descoordinación, redundancia, pérdida de recursos y de capacidad de negociación (Vallès & Nel-lo, 1993). Sin embargo, el episodio marcó un punto de inflexión que tuvo efectos mucho más allá de la lucha partidista o de la ineficiencia administrativa. La desaparición del gobierno metropolitano condicionó profundamente la evolución económica, social y política del área urbana barcelonesa, así como el papel de Barcelona y Cataluña en el contexto español e internacional durante las décadas siguientes (Nel-lo, 2017b).

2.2. La gestación de la Ley del Área Metropolitana de Barcelona y la Ley de Veguerías

En las dos primeras décadas del siglo XXI la institucionalización del gobierno metropolitano en Barcelona ha conocido importantes avances. Estos han permitido progresos destacados en algunos aspectos, en especial en el ámbito central del sistema metropolitano. Tanto es así que el Área Metropolitana de Barcelona, creada el año 2010, constituye uno de los pocos ejemplos de gobierno metropolitano existentes en España. Sin embargo, persisten destacadas lagunas, las más notorias de las cuales son las carencias en la gobernanza efectiva del ámbito metropolitano extenso, es decir, el conjunto de la región metropolitana. En este apartado analizaremos cual fue el proceso de gestación de la institucionalización metropolitana actualmente vigente, que, como se verá, descansa esencialmente sobre las previsiones del *Estatuto de Autonomía de Catalunya* de 2006 y dos textos legislativos: la *Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías* y la *Ley 31/2010 de 3 de agosto del Área Metropolitana de Barcelona*.

El proceso de institucionalización metropolitana en Barcelona se inició con el cambio en las mayorías políticas en Parlament de Catalunya el año 2003 que comportó el fin del largo ciclo de los gobiernos nacionalistas conservadores (1980-2003) y el advenimiento de los denominados “gobiernos catalanistas y de izquierdas”, los cuales guiarían la Generalitat hasta la conclusión del primer decenio de nuestro siglo (2003-2010). Fue este cambio político el que propició un conjunto de reformas institucionales, la más destacada de las cuales fue el nuevo Estatuto de Catalunya, aprobado por las Cortes Generales el año 2006. Los cambios en la organización territorial de la administración pública en Catalunya, incluido los relativos al gobierno metropolitano, se insieren y son en buena medida el resultado de esta etapa de reformas.

Para comprender la significación y el alcance de las transformaciones en la organización territorial acontecidas en este período, deben tenerse en cuenta las peculiaridades históricas que el debate sobre la cuestión ha tenido en Catalunya (Vila, 1937; Lluch & Nel·lo, 1983; Lluch & Nel·lo, 1984; Burgueño, 2003; Nel·lo, 2008). Como es sabido, la implantación de la organización provincial a partir de 1833 encontró en Catalunya notables resistencias por parte del movimiento catalanista. Así, a lo largo de los siglos XIX y XX las corrientes mayoritarias de este movimiento vieron en la estructura provincial una expresión de la voluntad centralista y uniformadora del Estado y propugnaron, como alternativa, la recuperación de la unidad de Catalunya a través del autogobierno y una organización territorial alternativa basada en las comarcas. Esta oposición, que tiene su origen en las dificultades en la configuración del Estado moderno en España, comportó que, a lo largo de los dos últimos siglos, ambos modelos de organización territorial –el uniformista provincial, de un lado, y el catalanista-comarcalista- por el otro hayan ido compitiendo y sucediéndose: cuando se obtuvo alguna forma de autogobierno (bajo la Mancomunitat, 1914-1923, bajo la Generalitat republicana, 1931-1939) se unificaron las provincias y se llevaron a cabo ensayos de

comarcalización; cuando se suprimió el autogobierno (bajo la dictadura de Primo de Rivera, 1923-1931, bajo el franquismo, 1939-1975) se reintrodujo la organización provincial y se suprimieron la comarcas (Nel·lo, 2008).

El pacto constitucional de 1978 y el Estatuto de Catalunya de 1979 pusieron fin a esta alternancia, a través de una solución de compromiso. Así, Catalunya recuperó ciertamente su autogobierno y, dentro de este, la capacidad de organizarse territorialmente en comarcas u otras demarcaciones, tal como reclamaba la tradición catalanista. Pero al mismo tiempo, la Constitución y el Estatuto garantizaban la pervivencia y la autonomía de la provincia. Las leyes de organización territorial de 1987 fueron, en buena medida, el resultado de esta situación ambivalente. Después de diversos intentos fallidos de conseguir la supresión de las diputaciones (entre las que destaca la *Ley 6/1980, de 17 de diciembre de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat*, declarada inconstitucional por el TC), la administración autonómica optó por introducir la comarca como nivel administrativo, rehuyendo el contencioso provincial y disolviendo la incipiente administración metropolitana.

Cabe señalar que, pese a sus diferencias, tanto la opción provincial como la comarcal respondían en buena medida al mismo modelo administrativo: la tradición departamental francesa nacida en el período de la Asamblea Nacional, consolidada bajo Napoleón y mantenida por cuantos regímenes políticos se habían sucedido desde entonces en el país vecino. Como es sabido, se trata de una tradición que, a fuer de homogeneizar la administración del territorio, ha mostrado dificultades para el tratamiento de situaciones especiales, en particular, aquellas derivadas de la concentración o la parvedad del poblamiento. No es pues de extrañar que tanto la tradición centralista española como la comarcalista catalanista se hayan mostrado, a lo largo de la historia contemporánea de Catalunya, poco adecuadas para el tratamiento del fenómeno metropolitano. A ello debe añadirse todavía la renuencia y desconfianza con las que las fuerzas políticas conservadoras han considerado las consecuencias políticas y sociales del fenómeno urbano (Nel·lo, 2013).

Los mimbres para superar esta situación empezaron a trenzarse antes de que se produjera la alternancia política, durante la sexta legislatura del Parlament de Catalunya (1999-2003). En este período caracterizado por una notable igualdad de fuerzas entre los partidos que daban apoyo al gobierno y la oposición, esta última propugno y consiguió que se aprobara la creación de una Comisión de Expertos para la revisión del modelo de organización territorial de Catalunya. Presidida por el jurista y ponente constitucional Miquel Roca Junyent, la comisión fue creada en abril del año 2000 y elaboró sus trabajos con notable celeridad, presentando su informe el mes de enero de 2001 (Comissió d'Experts, 2001). Los rasgos principales de sus propuestas fueron los siguientes:

- a) Fortalecer la administración municipal en términos de gestión, financiación y competencias. Para ello, la comisión propugnaba la agregación o fusión de los municipios con una población inferior a los 250 habitantes y la agrupación para la prestación de servicios de aquellos que contaran entre 250 y 1.000 habitantes.
- b) Flexibilización de la administración comarcal, para hacerla más “municipalista” y más “flexible”. Para ello se incorporaría los alcaldes a los órganos de gobierno comarcal, se flexibilizaría el régimen competencial y de propiciaría la revisión de la planta comarcal para adaptarla a la voluntad de libre asociación de los municipios.
- c) Establecer las veguerías como nuevo nivel administrativo que debería subsumir las administraciones provinciales. Así se proponía que las nuevas veguerías (6 en total) “substituyan las provincias, asuman sus funciones de administración local y de división para la prestación de los servicios del Estado que prevé la Constitución, y se configuren al mismo tiempo como ámbitos para la descentralización de la administración de la Generalitat, de la cual deben ser el eje vertebrador” (Comissió d’Experts, 2001).

Al criterio de la Comisión, sería la misma organización en veguerías la que permitiría dar respuesta a las necesidades del gobierno metropolitano:

“La aplicación de los criterios organizativos de simplificación institucional i de atención a la diversidad de situaciones hace posible que sea la organización veguerial la que aporte las soluciones adecuadas a la especificidad de las zonas metropolitanas que sobrepasan los límites municipales y comarcales. / En este sentido (...) la veguería de Barcelona podría asumir, junto con las funciones que le son propias, aquellas que son características del hecho metropolitano presente en su territorio. / En consecuencia, respecto a estas funciones metropolitanas, la veguería ha de poder adecuar diferenciadamente su organización interna, así como sus relaciones con los consejos comarcales correspondientes y con el resto de las administraciones públicas. El resultado puede llegar a ser una estructura asimétrica, que se ajuste con flexibilidad a las especificidades metropolitanas y facilite una mejor coordinación entre todos los niveles territoriales” (Comissió d’Experts, 2001).

Ámbito de región metropolitana, asimetría y flexibilidad eran pues las características básicas de la propuesta, que podría hacerse extensiva, según la Comisión, a otras realidades metropolitanas que lo pudieran requerir.

Los proyectos de reforma administrativa previstos quedaron bloqueados en la sexta legislatura, faltos de la mayoría necesaria para sacarlos adelante. Sin embargo, a partir de 2003, con la formación del Govern Catalanista i d’Esquerres encontraron una mayor posibilidad de prosperar. Así en el mismo pacto de gobierno –conocido como Pacte del Tinell- se afirmaba el compromiso de:

“Convertir las veguerías o regiones en el lugar de encuentro entre todas las administraciones: ámbito territorial para la descentralización de la Generalitat (con la reordenación de las actuales delegaciones de los departamentos del Gobierno), ámbito para la cooperación local (con la revisión de las funciones de las diputaciones) y ámbito para la reorganización de la administración estatal en Catalunya (en substitución gradual de las demarcaciones provinciales actuales)” (Acord, 2003).

Sin embargo, a diferencia del informe de la Comisión, junto al compromiso de impulsar las veguerías, el pacto de gobierno señalaba con mayor concreción la voluntad de recuperar un ente administrativo específico para las áreas metropolitanas estrictas:

“Se adoptarán las iniciativas legislativas necesarias para el reconocimiento del Área Metropolitana de Barcelona y de otras áreas metropolitanas de Catalunya, con la determinación de sus competencias, recursos y gestión de servicios, adaptados a las necesidades de cada una de ellas” (Acord, 2003).

En el caso de Barcelona, este debía pasar por “aunar en un único organismo prestador de servicios, los diversos instrumentos de intervención pública que actúan sobre la conurbación metropolitana de Barcelona” (Acord, 2003).

Poco después de su toma de posesión, el Gobierno de la Generalitat presidido por Pasqual Maragall nombró delegados en cada uno de los territorios de las siete veguerías propuestas, concretando así la reorganización de la administración periférica de la Generalitat. Al mismo tiempo, para impulsar la concreción legislativa de las reformas se creó una Comisión de Organización Territorial, integrada por los consejeros y altos responsables de tres departamentos: Relaciones Institucionales y Participación, Gobernación y Administraciones Públicas y Política Territorial y Obras Públicas, cada uno de los cuales estaba dirigido, respectivamente, por una de las tres fuerzas políticas que integraban el Gobierno. La Comisión elaboró a lo largo de la primera mitad del año 2004 unas *Bases para la organización territorial de Catalunya*, que constituían una hoja de ruta para la implantación de la reforma de la organización territorial e incluían una propuesta detallada para la instauración del Área Metropolitana de Barcelona. Sin embargo, ante las tensiones y dubitaciones que surgieron sobre el tema se optó por postergar cualquier iniciativa a la elaboración del nuevo Estatuto de Autonomía de Catalunya, que ya había iniciado su proceso de elaboración. De hecho, el documento de las Bases fue uno de los elementos que informaron la propuesta de Estatuto (Sanclimens, 2009; Nel·lo, 2008).

Como es sabido, el nuevo Estatuto de Catalunya por las Cortes Generales fue aprobado definitivamente el mes de julio de 2006, después de un complejo proceso administrativo y político (*Ley orgánica 6/2006, de reforma del Estatuto de Autonomía de Catalunya, sancionada por Su Majestad el Rey Juan Carlos I el día 19 de julio*). En lo que se refiere a la organización territorial de las administraciones públicas, el Estatuto de 2006 supone

un cambio muy notable de perspectiva respecto al que había estado vigente desde 1979. La norma de 1979 establecía “La Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas, también podrá crear demarcaciones supracomarcas” (art. 5.1). El nuevo Estatuto de 2006 disponía, en cambio, “Catalunya estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías” (art. 83.1). Ya no era la “Generalitat” la que se estructuraba territorialmente, sino “Catalunya” y el elemento clave de la nueva organización ya no eran las comarcas sino las veguerías (Nel-lo, 2008). Con ello, el Estatuto abría en principio la posibilidad de resolver el contencioso secular sobre la organización territorial del país y, con él, la cuestión del gobierno metropolitano.

Bien es verdad que en la aplicación de la norma, tan trabajosamente elaborada y aprobada, planteaba algunas incógnitas que, como se verá, condicionarían el desarrollo posterior de la cuestión:

- a) Pese a que el Estatuto establecía los municipios y las veguerías como los elementos básicos en la organización territorial, se introduce también la comarca como entidad de existencia necesaria: “El ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento” (art. 83.2). La incorporación con carácter obligatorio de la comarca, que se produjo durante la tramitación parlamentaria del proyecto de Estatuto, casaba mal con los propósitos iniciales de simplificación y hace que “dos elementos relevantes de la organización territorial supramunicipal, las veguerías y las comarcas, corran el riesgo de neutralizarse recíprocamente” (Font, 2007).
- b) La posibilidad de que las veguerías substituyeran las provincias a todos los efectos, incluido por lo tanto la condición de las provincias como ente local, podía encontrar (y de hecho encontró) obstáculos importantes en la garantía constitucional de la existencia y la autonomía las provincias, tal como ya advirtió el Institut d’Estudis Autònoms (IEA, 2006).
- c) Finalmente, el tímido reconocimiento de los gobiernos metropolitanos en el Estatuto contrasta abiertamente con el contenido del Pacte del Tinell y, aún más, con la *Bases para la organización territorial de Catalunya*. Así, sobre este tema, el texto estatutario indica solamente lo siguiente: “Los demás entes locales supramunicipales se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios y en el reconocimiento de las áreas metropolitanas. La creación, modificación y supresión, así como el establecimiento del régimen jurídico de estos entes, se regulan por una ley del Parlamento” (art. 93).

Como es sabido, la aprobación del Estatuto de Catalunya se vio acompañada de una importante inestabilidad política en Catalunya que comportó el fin anticipado de la legislatura y la substitución en la presidencia de la Generalitat de Pasqual Maragall per José Montilla. Sin embargo, las elecciones celebradas en noviembre de 2006 permitieron reeditar la misma mayoría de gobierno integrada por el Partit dels

Socialistes de Catalunya-Ciutadans pel Canvi, Esquerra Republicana de Catalunya i Iniciativa per Catalunya-Els Verds. En su programa, el nuevo gobierno de coalición, denominado “Entesa Nacional de Progrés” ratificaba la voluntad de “desplegar las disposiciones del Estatut referidas al mundo local e impulsar desde una concepción municipalista la colaboración entre Generalitat y administraciones locales”. Para ello, se proponía “aprobar una nueva Ley de organización territorial que organice Catalunya en municipios, comarcas, veguerías y áreas metropolitanas, y una nueva Ley de régimen especial para el Aran” (Document programàtic, 2006). Fruto de estos acuerdos fue la elaboración y aprobación al final de la octava legislatura del Parlament de Catalunya de los dos textos legislativos que hoy regulan la organización del gobierno metropolitano en Barcelona: la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de vequerías y la Ley 31/2010 de 3 de agosto del Área Metropolitana de Barcelona.

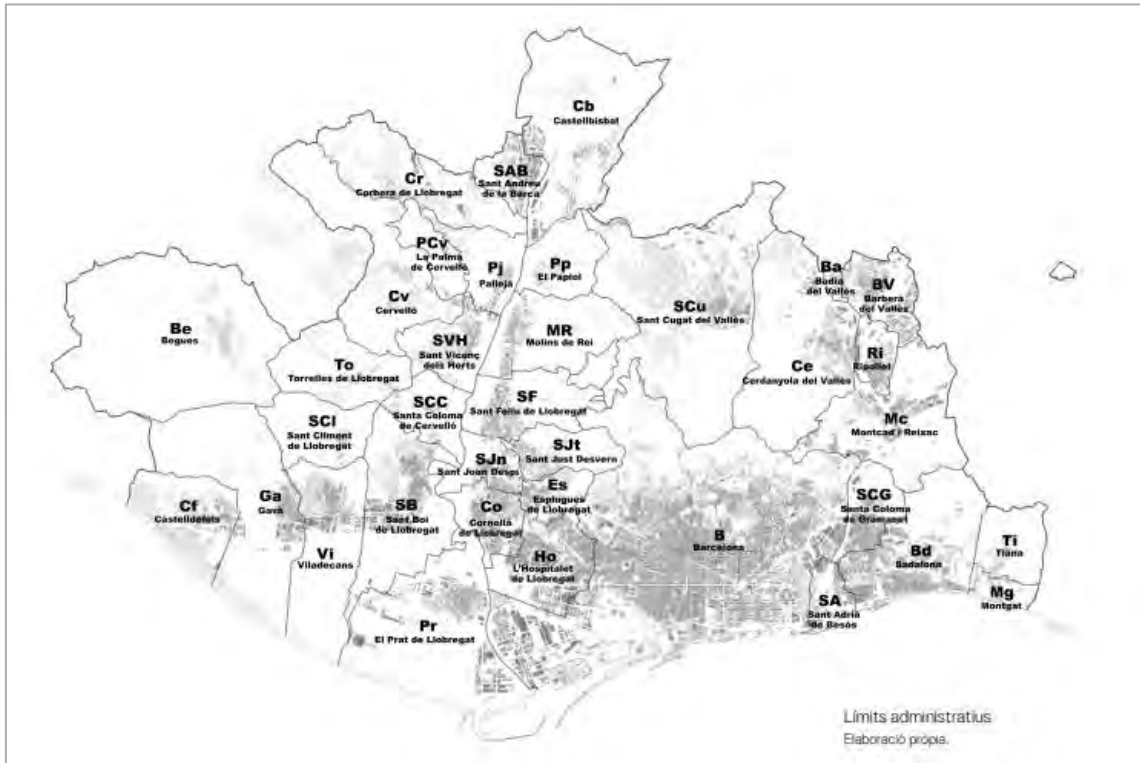
2.3. El gobierno del Área Metropolitana de Barcelona: ámbito, organización, competencias y recursos

La aprobación de la *Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona*, vino a restablecer un gobierno metropolitano unitario para la parte central de la metrópolis barcelonesa. Veamos a continuación cuales son los rasgos principales de este gobierno por lo que se refiere a su ámbito territorial, organización, competencias y recursos.

El ámbito territorial del Área Metropolitana del Barcelona (AMB) se determinó integrando todos los municipios que formaban parte de la Entidad Metropolitana del Transporte (18 municipios) y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (32 municipios) creadas, como hemos visto, por la Ley 7/1987 a partir de la disolución de la Corporación Metropolitana de Barcelona. También se incorporaron al AMB los municipios que, sin pertenecer a estas entidades, se habían integrado en la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona. Ésta fue constituida en 1987 por los municipios disconformes con la disolución del gobierno metropolitano, con la voluntad de preservar la cooperación inter-municipal (33 municipios, en el momento de constitución de la aprobación de la Ley del AMB). La Disposición Adicional Primera de la Ley establece la extinción de las dos Entidades Metropolitanas creadas en 1987 (Disposición Adicional Primera) y la asunción de todos los servicios, medios, derechos y obligaciones de las mismas por el AMB. Asimismo, la norma estableció (Disposición Adicional Cuarta) que el AMB debía suceder a todos los efectos la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana. De esta forma, el ámbito de la AMB creada por la Ley 31/2010 comprende 36 municipios, 636 km² y contaba, en 2020, con una población de 3.339.279 habitantes. A efectos comparativos, cabe recordar que estas magnitudes son prácticamente idénticas a las del municipio de

Madrid, 606 km² y 3.334.730 habitantes (2020) y suponen el 2% de la superficie y el 43,2% de la población de Catalunya.

Figura 8. *Municipios y límites administrativos del Área Metropolitana de Barcelona (2010)*



Fuente: *Avanç del Pla Director Urbanístic del Àrea Metropolitana de Barcelona*

De acuerdo con su Ley de creación, el gobierno y administración del Área Metropolitana de Barcelona corresponden a las cuatro instancias siguientes:

- a) El Consejo Metropolitano. Está integrado por todos los alcaldes o alcaldesas de cada municipio del ámbito metropolitano, que son miembros natos, y los concejales elegidos por los municipios (art. 5). El número de consejeros metropolitanos elegidos por cada municipio depende de su tamaño demográfico (art.6) y se asignan en función de la representación política que cada fuerza política haya obtenido en ellos en las elecciones municipales (art. 7). El Consejo cuenta con las atribuciones propias del órgano plenario de un ente local, entre las que destacan el nombramiento y cese del presidente o presidenta, así como la aprobación del Plan de Actuación, el presupuesto, las cuentas y los acuerdos en materia de Planeamiento. La Ley prevé asimismo la creación de un Consejo de Alcaldes que puede presentar propuestas al Consejo Metropolitano y debe informar determinadas materias (art. 4).
- b) El presidente o presidenta. Ostenta la representación máxima del Área Metropolitana de Barcelona y es responsable de la gestión política ante el Consejo Metropolitano. Es elegido por el Consejo Metropolitano entre sus

miembros que tienen la condición de alcaldes o alcaldesas, a través de un sistema de mayorías cualificadas. La persona presidenta tiene asimismo un amplio abanico de atribuciones, representativas y administrativas. (art. 11). La Ley prevé también la posibilidad de nombrar un vice-presidente ejecutivo. Desde la constitución del AMB ha sido práctica consuetudinaria que la presidencia de la entidad haya recaído en el alcalde o alcaldesa de Barcelona, independientemente de la representación que su fuerza política ostente en el conjunto metropolitano. En cambio, la vicepresidencia ejecutiva ha recaído en un consejero metropolitano perteneciente a la fuerza más votada.

- c) La Junta de Gobierno. Es el órgano que asiste al presidente o presidenta del Área Metropolitana en el ejercicio de sus atribuciones. Está integrada por el presidente o presidenta del Área Metropolitana y un número de consejeros metropolitanos nombrados por el mismo, a propuesta del Consejo Metropolitano, que en ningún caso puede superar el tercio de los miembros de derecho del Consejo. Además de la función de asistencia al presidente o presidenta, la Junta de Gobierno tiene las funciones delegadas por otros órganos metropolitanos, en particular el propio Consejo Metropolitano (art. 4).
- d) La Comisión Especial de Cuentas. Creada y constituida en aplicación de lo que establece al respecto la legislación de régimen local, le corresponde examinar y estudiar las cuentas del Área Metropolitana de Barcelona, integradas por la cuenta general del presupuesto, la cuenta de administración del patrimonio, la cuenta de valores independientes y auxiliares del presupuesto, y las cuentas de los entes u organismos metropolitanos de gestión, así como realizar su informe.

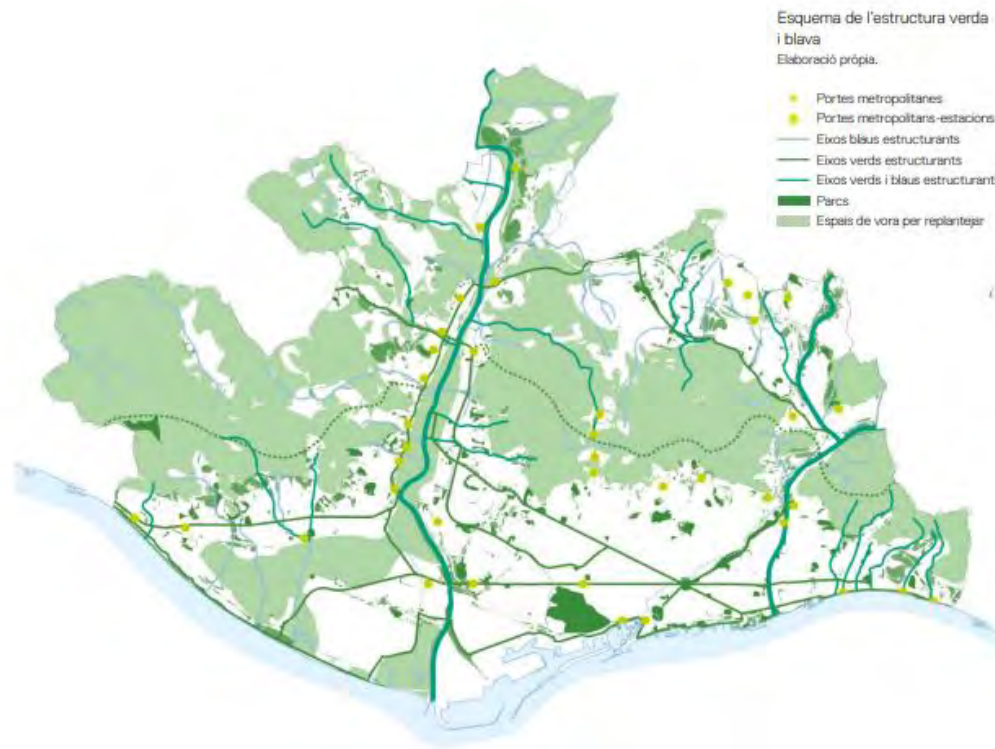
El AMB dispone de un conjunto de potestades que la diferencian de las entidades territoriales con finalidades específicas a las que substituyó y le confieren el carácter de un verdadero gobierno local (Font, 2018). Así, su ley de creación establece que el AMB “tiene las potestades establecidas para los entes públicos locales territoriales en la legislación de régimen local”, entre las que destacan: a) La potestad normativa para aprobar reglamentos; b) La potestad de auto-organización; c) Las potestades tributaria, tarifaria y financiera; d) Las potestades de planificación y programación; e) La potestad expropiatoria (art. 3.1). Para el ejercicio de estas potestades el AMB se encuentra habilitada tanto para regular la actividad de los particulares, como para organizar y gestionar los servicios de su competencia (3.4).

Las competencias del AMB incluyen las que correspondían a la EMT y a la EMSHTR, así como otras que a continuación se detallan. Sin embargo, aquello que diferencia de manera decisiva el AMB de aquellas entidades es que el marco competencial de ésta última no está cerrado, sino que es susceptible de ampliarse a criterio del legislador y de los municipios que la integran: “El Área Metropolitana de Barcelona ejerce las competencias que le atribuye la presente ley, las que le pueden atribuir otras leyes y, con previa aceptación, las que le delegan los municipios y otras administraciones” (art.

13.1). Por otra parte, la Ley de creación del AMB le asigna directamente competencias en las áreas siguientes:

- a) Urbanismo. Elaboración y tramitación del Plan Director Urbanístico Metropolitano y del Plan de Ordenación Urbanística Metropolitana; participación en la Comisión de Urbanismo Metropolitana; tramitación de planeamiento urbanístico general y derivado; gestión urbanística y protección de la legalidad
- b) Transporte y movilidad. Transporte público colectivo en superficie y subterráneo; servicio del taxi; aprobación del Plan metropolitano de movilidad urbana; servicios complementarios de la movilidad y de promoción del transporte sostenible.
- c) Aguas. Suministro domiciliario de agua potable o el abastecimiento de agua en baja; sistema público de saneamiento en alta y la depuración de aguas residuales, así como la regeneración de dichas aguas para otros usos; la coordinación de los sistemas municipales de saneamiento en baja y evacuación de aguas pluviales y residuales y de las redes de alcantarillado.
- d) Residuos. Tratamiento, valorización y disposición de los residuos municipales y derribos procedentes de obras menores y de reparación domiciliaria; coordinación de los sistemas municipales de recogida de residuos municipales; tría y selección de envases y desechos.
- e) Medio ambiente. Coordinación y formulación de un Plan de actuación metropolitano para la protección del medio ambiente, la salud y la biodiversidad, y de medidas de lucha contra el cambio climático, y la formulación de una Agenda 21 metropolitana; mapas de capacidad acústica y los mapas estratégicos de ruidos; emisión de los informes ambientales establecidos por la legislación sobre intervención de la administración ambiental; promoción y, si procede, la gestión de instalaciones públicas y privadas de energías renovables.
- f) Infraestructuras de interés metropolitano. Actuaciones de vertebración territorial necesarias para la articulación, conectividad, movilidad y funcionalidad del territorio, en lo que a la gestión de la movilidad, parques, playas, espacios naturales, equipamientos, dotaciones, instalaciones y servicios técnicos, medioambientales y de abastecimiento, se refiere.
- g) Desarrollo económico y social. Fomentar la actividad económica, promover la ocupación y la creación de empresas; promover un Plan estratégico metropolitano
- h) Cohesión social y territorial. Promover la implantación de políticas públicas comunes en materia de servicios municipales y de fomento de la cohesión social y territorial; participar en la Comisión de Seguridad del ámbito territorial correspondientes.

Figura 9. Avance del Plan Director Urbanístico del AMB. Estructura verde y azul



Fuente: *Avanç del Pla Director Urbanístic del Àrea Metropolitana de Barcelona (2019)*

Particular relevancia entre las competencias asignadas al AMB tienen las referentes al urbanismo, a las que la Ley dedica un título específico (Título III) y más de un tercio de sus artículos. Estas competencias amplían claramente el campo de actuación metropolitano, inciden en una temática de especial relevancia, excepcionalizan el ámbito metropolitano respecto al resto del territorio y tratan de dar respuesta a una cuestión en la que, como hemos visto, se acumula una larga experiencia de intentos frustrados. El elemento más importante es la asignación de la potestad de elaborar y tramitar un Plan Director Urbanístico (PDU) del ámbito metropolitano a la AMB (art. 21-26). Esto implica que se confiere a la instancia metropolitana la iniciativa en la formulación del PDU, la responsabilidad técnica en su redacción y la potestad de aprobarlo inicial y provisionalmente. En el resto del territorio de Catalunya (y también de la Región Metropolitana) dichas responsabilidades en la elaboración y tramitación del planeamiento urbanístico supramunicipal corresponden al Gobierno de la Generalitat, al que, en el caso de la AMB, se reserva solo la aprobación final. El PDU del AMB debería abrir el proceso de revisión del ya proyectado Plan General Metropolitano de 1976 a través de la elaboración y aprobación de un Plan de Ordenación Urbanístico Metropolitano, también de carácter unitario, elaborado y tramitado asimismo por la AMB (art. 27). En marzo de 2019 el Consejo Metropolitano aprobó el documento de Avance del Plan Director Urbanístico Metropolitano (Figura 9).

La Ley prevé que el AMB puede financiarse mediante los siguientes recursos: a) Los ingresos procedentes del patrimonio y demás ingresos de derecho privado; b) El recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, establecido por la legislación de haciendas locales para las áreas metropolitanas; c) Los demás recargos sobre los impuestos de los municipios o la Generalidad creados de conformidad con la legislación reguladora de las haciendas locales; d) Las tasas y precios públicos para prestar servicios y para llevar a cabo actividades de su competencia; e) Los cánones y demás derechos a su favor para explotar servicios públicos y utilizar el dominio público metropolitano; f) Las cuotas urbanísticas y contribuciones especiales para ejecutar obras y para establecer, mejorar o ampliar servicios; g) El producto de las multas y sanciones; h) Las transferencias de la Generalidad y de otros entes supramunicipales en cuanto a las delegaciones de competencias que se acuerden; i) La participación en los tributos del Estado y de la Generalidad, en los términos establecidos por la legislación reguladora de las haciendas locales; j) Las aportaciones de los municipios que la integran; k) Las subvenciones y demás ingresos de derecho público; l) El producto de las operaciones de crédito; m) Los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios; n) Cualquier otro recurso creado para financiar el Área Metropolitana de Barcelona (art. 40). Como se ha hecho notar (Salinas & Vilalta, 2018), esto implica que el único tributo propio del que dispone el AMB es el recargo sobre el IBI, hasta un máximo del 0,2%, que, de acuerdo con la Ley de Haciendas locales, pueden imponer las áreas metropolitanas.

La concreción de estas previsiones supone que, en el año 2021, el AMB disponga de un presupuesto de 875,2 M€, tal como puede verse en las Tablas 2-5. Por lo que se refiere a los ingresos, los recursos propios (impuestos, tasas y precios públicos e ingresos patrimoniales) suponen el 40,5% de los ingresos totales (Tabla 2). Sin embargo, debe señalarse que el Tributo Metropolitano supone apenas el 14,5% del total. Cabe asimismo señalar la importancia en los ingresos de la Tasa Metropolitana de tratamiento de Residuos (TMTR), que se regula a través de una ordenanza fiscal metropolitana, se vincula al consumo de agua potable y viene a suponer un importe similar al que se deriva del Tributo Metropolitano (Tabla 3). Los recursos sobre los que el AMB dispone de cierta potestad normativa representan pues algo menos de la mitad de los ingresos, con los consiguientes efectos sobre su autonomía (Salinas & Vilalta, 2018). Por lo que se refiere a las transferencias destacan las procedentes de los municipios y de la Autoridad del Transporte Metropolitano por la prestación de servicios de transporte.

Tabla 2. Àrea Metropolitana de Barcelona. Estado de ingresos por capítulos. 2021

	Estado de ingresos	Miles de euros
Cap.1	Impostos directes	127.189,77
Cap.3	Taxes preus públics i altres ingressos	192.031,41
Cap.4	Transferències corrents	467.656,89
Cap.5	Ingressos patrimonials	34.957,26
Cap.7	Transferències de capital	36.434,47
Cap.8	Actius financers	4.421,30
Cap.9	Passius financers	12.472,70
	TOTAL	875.163,80

Fuente: Àrea Metropolitana de Barcelona.

Tabla 3. Àrea Metropolitana de Barcelona. Estado de ingresos por áreas. 2021

Estado de ingresos. Por áreas	Miles de euros
TMTR	124.896,03
Tribut metropolità	127.189,77
Aportacions municipals	205.356,62
Mobilitat, transport i sostenibilitat	186.006,01
Prevençió i gestió de residus	58.757,55
Cicle de l'aigua i resta d'activitat d'Ecologia	125.621,20
TC AGE Serveis específics AMB	4.300,00
Finançament FEDER 2014-2020	9.359,12
Finançament C-245	16.894,00
Aportacions gestió Rondes	7.119,70
Ingressos per sancions del Reglament metropolità - recàrrecs i interessos de demora	3.545,00
Ingressos retorn Pla de suport als Ajuntaments	3.908,00
Ingressos FCL finançament despeses de personal extinció Consell Comarcal Barcelonès	2.000,00
Altres ingressos	210,79
TOTAL	875.163,79

Fuente: Àrea Metropolitana de Barcelona.

En lo relativo al gasto (Tablas 4-5) destaca la importancia de las áreas de urbanismo (12,7% del total), movilidad (41,7%), residuos (21,4%) y ecología (12,4%). En conjunto estas áreas representan más del 90% del gasto total del AMB. Su peso contrasta de manera notable con la escasa relevancia del gasto asignado al desarrollo económico y social, que alcanza apenas el 2,2% del total. Los gastos de estructura y financieros se elevan en 2021 a 73,6M€.

Tabla 4. *Área Metropolitana de Barcelona. Estado de gastos por capítulos. 2021*

	Estado de gasto	Miles de euros
Cap. 1	Despeses de personal	44.212,43
Cap. 2	Despeses de béns corrents i serveis	332.137,10
Cap. 3	Despeses financeres	1.383,38
Cap. 4	Transferències corrents	360.374,36
Cap. 6	Inversions reals	57.674,36
Cap. 7	Transferències de capital	55.131,94
Cap. 8	Actius financers	17.554,68
Cap. 9	Passius financers	6.695,54
	TOTAL	875.163,80

Fuente: *Área Metropolitana de Barcelona.*

Tabla 5. *Área Metropolitana de Barcelona. Estado de gastos por áreas. 2021*

Estado de gestos. Por áreas	Miles de euros
Estructura més despesa financera	73.628,86
Territori - Desenvolupament de polítiques urbanístiques	110.725,40
Mobilitat, transport i sostenibilitat	363.797,08
Prevenió i gestió de residus	185.037,31
Cicle de l'aigua i resta d'activitat d'Ecologia	108.290,98
Desenvolupament social i econòmic	19.345,67
Internacional i cooperació	2.170,06
Presidència	2.067,83
Institucions	10.100,61
TOTAL	875.163,79

Fuente: *Área Metropolitana de Barcelona.*

En conjunto puede afirmarse pues que el Área Metropolitana de Barcelona, creada por ley el año 2010 y constituida después de las elecciones municipales de 2011, se ha afirmado como una institución de gobierno local. En términos comparativos, su ámbito es reducido, puesto que como hemos visto, supone apenas una quinta parte de la región metropolitana funcional y se extiende sobre una superficie equivalente a la del municipio de Madrid. Sin embargo, alberga más del 40% de la población de Catalunya y dispone de un notable potencial de desarrollo institucional. Esto le otorga, en principio, capacidad de incidir de manera destacada en la vida de la ciudadanía, así como en el desarrollo económico y social de la metrópolis barcelonesa y del conjunto de España.

Desde el punto de vista político e institucional, se han señalado cuatro retos principales para la consolidación del Área Metropolitana como gobierno local:

- a) La consolidación del AMB como una entidad territorial local, con capacidad de actuación y representación similar a un municipio, debe hacer frente al obstáculo de la falta de elección directa de sus órganos de gobierno (Presidencia y Consejo Metropolitano). Esta circunstancia reduce la visibilidad de la administración metropolitana, hace más opaca su actuación y limita su capacidad representativa ante los ciudadanos y frente a terceros (Tomàs, 2018; Font, 2018). El reconocimiento de un *demos* metropolitano y el debate sobre las formas de elección de su gobierno supone hoy un reto destacado para el futuro de la AMB.
- b) Los recursos con los que cuenta el AMB, siendo cuantiosos en términos absolutos (875M€), suponen menos de un tercio de los ingresos del ayuntamiento de Barcelona (3.034M€). Su capacidad perecuativa entre la capital y los municipios de su entorno metropolitano, así como entre los municipios más acomodados y los más vulnerables es pues limitada. Por otra parte, el peso minoritario de los recursos propios sobre el total de ingresos y la limitada capacidad normativa en términos fiscales hace que la autonomía financiera del ente metropolitano sea reducida (Salinas & Vilalta, 2018). La revisión de su sistema de financiación, que seguramente debería pasar por un mayor reconocimiento de las ciudades metropolitanas en la legislación estatal de haciendas locales, es el segundo reto al que el AMB debe hacer frente de manera inmediata.
- c) Ante el incremento de las desigualdades sociales y de la segregación residencial a escala metropolitana, una de las principales funciones del gobierno metropolitano debería ser la reducción de las diferencias sociales y territoriales en el acceso al bienestar, la renta y los servicios. De hecho, la Ley del AMB indica que “solidaridad y equilibrio territorial”, por una parte, y el “equilibrio y cohesión social”, por otra, se encuentran entre los principios que justifican su creación (art. 1). Esta situación contrasta con la distribución presupuestaria de los recursos, la cual dedica una atención muy reducida a las cuestiones de cohesión social. Dicha tarea se deja al cuidado de los municipios, los más necesitados de los cuales, como se ha explicado, cuentan con recursos muy escasos para hacer frente a esta tarea. El tercer reto de la gestión metropolitana deberá pasar, seguramente, por una reconsideración de su carácter redistributivo y su mayor implicación en las políticas sociales, lo cual requerirá con toda probabilidad la revisión de su financiamiento.
- d) Finalmente, en comparación con otros gobiernos metropolitanos de grandes ciudades europeas, el AMB presenta ciertos déficits de liderazgo y dirección política. Estos pueden explicarse, en parte, por su sistema de elección y por el hecho de que, desde su constitución, la presidencia del ente, ejercida por el alcalde o alcaldesa de Barcelona, ha correspondido representantes de fuerzas políticas diversas a la mayoritaria en el conjunto del AMB. Esta circunstancia ha

propiciado gobiernos de coalición muy amplios, pero también un cierto equilibrio de fuerzas que puede haber limitado la capacidad de liderazgo político. Un ejemplo destacado de la dificultad en la toma de decisiones políticas lo constituye el Plan Director Urbanístico del AMB. Tras una década de ejecutoria, el AMB solo ha sido capaz de aprobar un Avance de Plan, de rasgos muy generales, lo cual contrasta con la insistencia con la que se reclamaron, en el momento de elaboración de la Ley, las competencias urbanísticas. La cuestión del liderazgo que permita la toma de decisiones políticas para el conjunto del AMB por encima de los equilibrios entre municipios y territorios es, también, sin duda alguna, uno de los principales retos que el gobierno metropolitano barcelonés debe enfrentar de manera perentoria.

2.4. La gestión de la región metropolitana de Barcelona: impasse institucional, planeamiento y gestión de los servicios

Mientras la organización institucional del área metropolitana de Barcelona ha conocido avances destacados en la última década, el reconocimiento administrativo de la realidad metropolitana a escala de la región metropolitana ha quedado en buena medida bloqueado a partir de la sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Catalunya. Dicha sentencia condicionó, de manera decisiva, el desarrollo de la *Ley 30/3010 de veguerías*, que hubiera podido dar respuesta, como se ha explicado, a las necesidades de gobierno del ámbito metropolitano extenso. El bloqueo de la institucionalización metropolitana a escala de la región metropolitana contrasta con la creciente significación que este territorio, en su conjunto, ha adquirido en la evolución de las dinámicas metropolitanas. Veamos, en primer lugar, los progresos concretos que se habían producido en este ámbito hasta la mencionada sentencia y, a continuación, la evolución posterior.

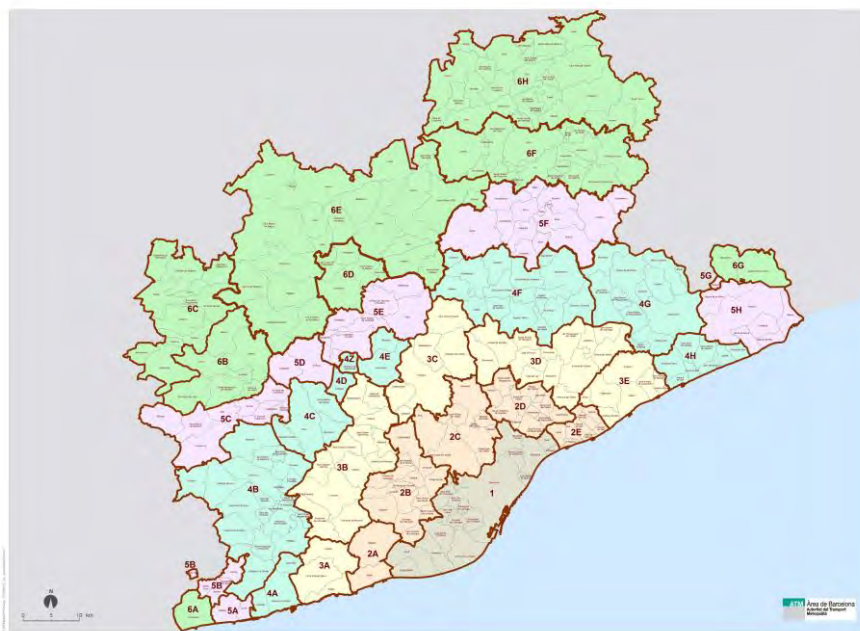
El proceso de institucionalización de la región metropolitana se había ido abriendo paso, por la necesidad de la gestión de algunos servicios, antes de la aprobación del Estatuto de Catalunya de 2006 y de la Ley de Veguerías de 2010. Uno de los ejemplos pioneros de ello fue la constitución, en el año 1997, de la Autoritat del Transport Metropolità de Barcelona. Se trata de un consorcio interadministrativo integrado por la Generalitat de Catalunya (51%) y las instituciones locales (49%), concretamente el Ayuntamiento de Barcelona, el AMB –en tanto que sucesora de la EMT- y la Asociación de Municipios con Transporte Público del ámbito de la región metropolitana. La administración general del Estado asiste como observadora en los órganos de gobierno de la ATM. La Autoridad tiene como principales atribuciones:

- a) La planificación de las infraestructuras y los servicios de transporte, en particular a través de la elaboración del Plan Director de Infraestructuras de carácter decenal.

- b) La relación con los operadores y la gestión de las concesiones de transporte.
- c) La financiación del sistema de transporte y la ordenación de las tarifas, de modo que su actuación ha resultado esencial para la integración tarifaria del transporte público en su área.
- d) La información, el estudio y la comunicación sobre el sistema de transporte público.
- e) La elaboración de propuestas normativas para la mejora de los servicios de transporte público.

Su ámbito inicial de actuación fue la región metropolitana de Barcelona, pero la integración tarifaria, en particular la del sistema ferroviario de cercanías gestionado por RENFE, ha propiciado que su función reguladora se haya extendido sobre el territorio mucho más extenso, que comprende en la actualidad buena parte de la provincia de Barcelona, así como algunos municipios de las provincias de Girona y Tarragona, tal como puede verse en la Figura 10.

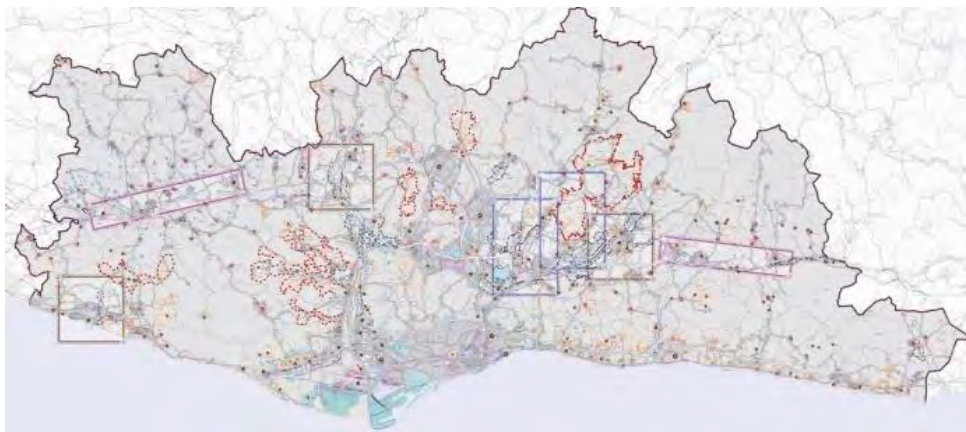
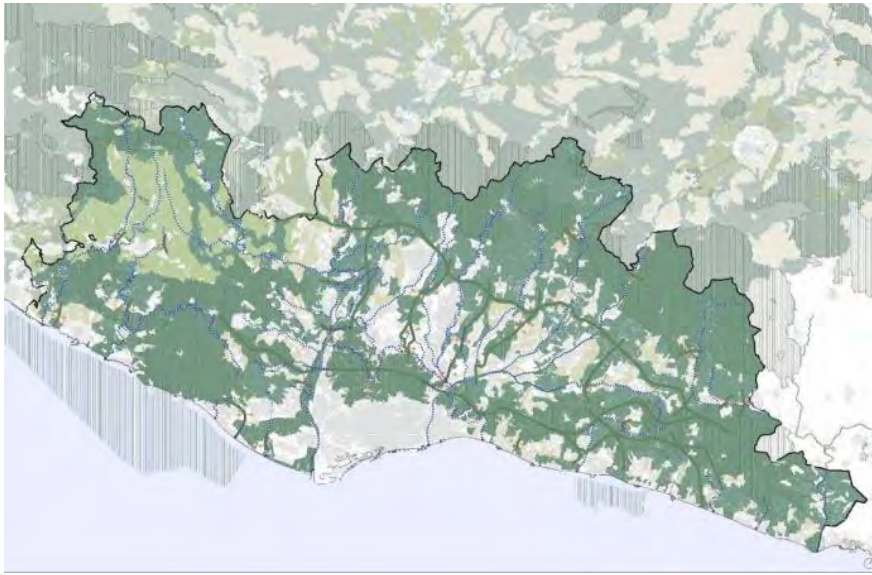
Figura 10. *Ámbito geográfico de las zonas tarifarias de la Autoridad del Transporte Metropolitano (2021)*



Fuente: *Autoritat del Transport Metropolità*

Otro ejemplo destacado de avance de la institucionalización del ámbito de la región metropolitana de Barcelona fue la aprobación en el mes de abril de 2010 del Pla Territorial Metropolità de Barcelona, PTMB (Nel·lo, Esteban, Carrera, 2010; Nel·lo, 2011; Esteban, 2012). El PTMB fue elaborado en el marco del Programa de Planeamiento Territorial que el Gobierno de la Generalitat desplegó entre 2004 y 2010, que permitió dotar de instrumentos de planeamiento territorial el conjunto de las regiones catalanas (Castañer, 2012; Nel·lo, 2012). El Plan abarca el conjunto del ámbito de la región y

Figura 11 a, b y c. Plan Territorial Metropolitano de Barcelona, 2010. Espacios abiertos, sistema de asentamientos e infraestructuras viarias



Fuente: Generalitat de Catalunya, Departament de Territori i Sostenibilitat.

establece disposiciones concernientes esencialmente a tres temáticas: los espacios abiertos, la red de asentamientos y las infraestructuras de la movilidad terrestre (Figuras 11 a, b y c). Las normas y directrices del PTMB son vinculantes tanto para las administraciones como para los particulares y tienen especial relevancia en el desarrollo del planeamiento municipal, en dos aspectos: establece las estrategias de desarrollo urbanístico que deberá seguir cada municipio en su planeamiento y propone los ámbitos para la elaboración de los Planes Directores Urbanísticos de las diversas áreas urbanas, incluido el PDU del AMB. El PTMB venía así a cerrar más de medio siglo de intentos fallidos de dotar la región metropolitana de un instrumento de planeamiento unitario. Su mismo proceso de elaboración -con la constitución de una Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana y una Ponencia Técnica de carácter paritario entre la Generalitat y las administraciones locales que formuló el proyecto de Plan- contiene enseñanzas de interés sobre la gobernanza metropolitana (Nel·lo, 2014).

Para acabar la relación de los avances que se habían producido en la institucionalización de la región metropolitana en la primera década de nuestro siglo, cabe consignar la adaptación de la propia administración periférica de la Generalitat. En efecto, a partir del año 2004, con la creación de las delegaciones de la Generalitat en las siete veguerías de Catalunya y, especialmente, a partir de la aprobación del Estatuto de Autonomía de Catalunya de 2006, la mayor parte de los Departamentos de la Generalitat adaptaron su estructura a esta planta territorial. Así, al final de la octava legislatura del Parlament de Catalunya, cuando se aprobó la Ley de Veguerías y se emitió la sentencia del TC sobre el Estatuto de 2006, la mayor parte de la administración periférica de la Generalitat estaba ya organizada sobre la base de las veguerías, entre las que se cuenta la región metropolitana de Barcelona (Nel·lo, 2010).

La aprobación de la Ley 30/2010 de veguerías hubiera podido constituir la culminación de dicho proceso de institucionalización. Aprobada, significativamente, por el Parlament de Catalunya el mismo día que la *Ley 31/2010 del Área Metropolitana de Barcelona*, hubiera podido consagrar un modelo de institucionalización metropolitana en dos niveles: el área metropolitana estricta, dotada de un gobierno local con amplias competencias, y la región metropolitana, dotada de una estructura de cooperación municipal similar a las actuales diputaciones, que sería al mismo tiempo ámbito para la organización de la administración periférica de la Generalitat y, eventualmente, del Estado.

Las veguerías previstas por la Ley 30/2010 eran siete, una de las cuales, como pueden verse en la Figura 12, era la región metropolitana de Barcelona, integrada por las comarcas del Barcelonès, Baix Llobregat, Garraf, Alt Penedès, Maresme, Vallès Occidental y Vallès Oriental (art. 8). En este ámbito, como en el resto de veguerías, debía constituirse un Consejo de Veguería, compuesto de pleno, presidente, vice-presidentes, gobierno, comisiones, comisión especial de cuentas y comisión de coordinación

territorial (art. 13). Dicho Consejo debía ejercer las competencias propias de un órgano de cooperación municipal (art. 22):

- a) Coordinar los servicios municipales entre sí para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios en toda la demarcación veguerial.
- b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los que disponen de menor capacidad económica y de gestión, sujetándose a criterios de equilibrio territorial.
- c) Prestar servicios públicos de carácter supracomarcal.
- d) Prestar servicios por encargo de gestión o delegación de los entes locales.
- e) Fomentar los intereses propios de la veguería.
- f) Las demás que le atribuyan expresamente las leyes.

De acuerdo con lo establecido en el Estatut de Catalunya de 2006 (art. 91), los consejos de veguería debían sustituir a todos los efectos las diputaciones provinciales. De este modo la Ley 30/2010 establecía que los consejos de veguería subrogaban la representación, los derechos y las obligaciones de las diputaciones provinciales (art. 31), asumían los bienes y el personal de las mismas (art. 32) y pasaban a financiarse con los mismos recursos que la Ley de Haciendas Locales reconoce a las instituciones provinciales (Disposición Adicional Primera). Por otra parte, las demarcaciones vegueriales debían servir, asimismo, a todos los efectos, como ámbito para la organización de la administración de la Generalitat (art. 7 y 8).

Figura 12. Ley 30/2010, ámbitos de las veguerías



Fuente: *Territori, SCOT*.

Según con las previsiones de la Ley, los Consejos de Veguería debían constituirse a través de un procedimiento complejo, que, de hecho, anunciaba ya las dificultades que encontraría su aplicación. Inmediatamente después de las elecciones municipales del año 2011 las diputaciones de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona debían pasar a denominarse Consejos de Veguería y a actuar como tales. Para la constitución de los Consejos de les Terres de l'Ebre, Catalunya Central y Alt Pirineu-Aran -que llevarían a la compleción del mapa de las demarcaciones previstas- debería esperarse, sin embargo, a la modificación de la normativa y los límites provinciales a través de la legislación estatal (Disposición Transitoria Primera). El gobierno de la Generalitat quedaba mandado a presentar al Parlamento de Catalunya las propuestas correspondientes, para que este pudiera proponer a las Cortes Generales las iniciativas legislativas que permitieran completar el despliegue de la organización prevista (Disposición Final Segunda).

Las previsiones sobre el despliegue de la Ley 30/2010 quedaron, sin embargo, radicalmente alteradas por la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Catalunya de 2006. De hecho, la sentencia se publicó el 16 de Julio de 2010, pocos días antes de la votación final de la Ley por parte del pleno del Parlament de Catalunya, el día 27 del mismo mes. La sentencia del TC llevaba el desarrollo de la Ley a un callejón sin salida prácticamente insalvable, al establecer que “la previsión estatutaria de la existencia de veguerías, sean cuales sean sus límites geográficos, no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales” (FJ 40). A partir de esta interpretación, el desarrollo de las previsiones estatutarias relativas a las veguerías admitía, según el alto tribunal, dos posibilidades (Nel-lo, 2014):

- a) Si la veguería era simplemente la denominación que toma en Catalunya la provincia, entonces sus límites y regulación resultan indisponibles para el legislador autonómico.
- b) Si, en cambio, la veguería ha de ser un nuevo ente local, el Consejo de Veguería no podría substituir a las diputaciones provinciales.

En uno y otro caso, el avance hacia la creación de un ente local específico para el ámbito de la región metropolitana quedaba bloqueado: en la primera opción por la improbabilidad de que el legislador estatal aceptara modificar la planta provincial; en la segunda por la inoportunidad de multiplicar los niveles administrativos. El único campo que quedaba expedito era el de la utilización de la veguería como ámbito para la organización de la administración de la Generalitat, aun cuando esta no coincidiera con la de la administración periférica del Estado.

Ante la situación creada por la Sentencia, el gobierno de la Generalitat promovió la Ley 4/2011, de 8 de junio, de modificación de la ley 30/2010, del 3 de agosto, de veguerías (Mercadé, 2011) que de hecho venía a posponer de manera indefinida las posibilidades de su desarrollo efectivo, al establecer que “la constitución de los consejos de veguería, de acuerdo con las demarcaciones vegueriales que define el artículo 9, se producirá

cuando se hayan aprobado las modificaciones de la normativa Estatal” (Disposición Transitoria 1). Como hemos visto la Ley 30/2010 preveía que el gobierno presentara al Parlamento de Catalunya las iniciativas legislativas oportunas para que este pudiera promover ante las Cortes Generales las modificaciones legales necesarias “para completar el despliegue de la organización territorial”. Sin embargo, este mandato nunca se cumplió. Cabe señalar, además, que a finales de 2010 se había producido la alternancia en el gobierno de la Generalitat que supuso el fin del ciclo de los gobiernos catalanistas y de izquierdas y la asunción de la presidencia por Artur Mas. Este se apoyaba en una mayoría parlamentaria integrada por fuerzas políticas que ya se habían mostrado renuentes a la aprobación de la Ley de Veguerías. Así, la única iniciativa legislativa relativa a las veguerías con posterioridad al año 2011 ha sido la aprobación de la *Ley 2/2017, de 15 de febrero, de modificación de la Ley 30/2010, de veguerías, para crear la veguería de El Penedès*. La norma viene a separar de nuevo del ámbito metropolitano las comarcas del Garraf y el Alt Penedès para integrarlas en un ámbito de nueva creación, junto con el Baix Penedès y parte de la comarca de Anoia. La ley -que, dadas las circunstancias resulta difícilmente comprensible desde el punto de vista administrativo- ha tenido muy escasos efectos prácticos, pero supone una nueva hipoteca para la futura institucionalización, la prestación de servicios y el planeamiento en el ámbito de la región metropolitana. Se puede concluir pues que, a lo largo de la última década, la sentencia del Tribunal Constitucional, conjugada con el escaso interés de las fuerzas políticas gobernantes, las tensiones territoriales y la situación de inestabilidad política en Catalunya, han llevado a una situación de bloqueo la institucionalización del gobierno en el ámbito de la región metropolitana de Barcelona.

3. Los retos de las políticas metropolitanas

La experiencia internacional muestra que el debate sobre el sistema de gobierno metropolitano, para ser fructífero, debe partir más que de los aspectos administrativos de los retos sustantivos a los que se pretende dar respuesta a través de su configuración. Por ello -analizadas ya en detalle las dinámicas territoriales y la evolución del gobierno metropolitano en Barcelona desde el punto de vista institucional- consideramos necesario completar el presente informe con la mención de los principales retos que el ámbito social, ambiental, económico y político se debe hacer frente en el presente y el futuro inmediato.

Como se verá, estos retos se refieren a la vivienda, la energía, las desigualdades urbanas, la movilidad, el planeamiento y la estrategia económica (véase al respecto Nel-lo, 2019, que seguiremos aquí en parte).

3.1 Impulso de la vivienda asequible

El acceso a la vivienda supone, junto con el empleo, uno de los problemas principales para buena parte de la población metropolitana. Para acceder y mantener una vivienda, ya sea de propiedad o de alquiler, un porcentaje muy elevado de hogares debe realizar un esfuerzo económico que superar el 40% de sus ingresos, muy por encima de aquello que se estima conveniente para una economía doméstica. Así, el Observatorio Metropolitano de la Vivienda ha mostrado como en el área metropolitana de Barcelona una familia con unos ingresos anuales de 25.000 € debería dedicar el 53% de sus ingresos para acceder en propiedad a una vivienda de obra nueva, el 46,4% si este fuera de segunda mano y el 43,4% en alquiler (OMHB, 2020). Además, tal como se ha explicado más arriba, el mercado de la vivienda constituye el filtro principal a la hora de impulsar los procesos de segregación residencial que han caracterizado la evolución reciente del área urbana (Donat, 2021).

Desde el punto de vista de las políticas públicas, resulta evidente que el mercado de la vivienda tiene un alcance claramente supra-municipal y que no puede haber una política de vivienda efectiva que no se refiera como mínimo, al espacio metropolitano. En el ámbito del AMB se han dado en los últimos años algunos pasos destacados, impulsados, en buena parte por el Ayuntamiento de Barcelona. Entre estos destacan la creación de dos organismos:

- a) El Operador Metropolitano público-privado para la promoción de vivienda de alquiler (Habitatge Metròpolis Barcelona, SAH, HMB). La empresa, integrada, por el Ayuntamiento de Barcelona, el AMB y socios privados que aportarán el 50% del capital prevé construir en los próximos años 4.500 viviendas de alquiler asequible, la mitad de ellas en la ciudad de Barcelona y la otra mitad en el resto del AMB. <https://www.amb.cat/es/web/habitatge/habitatge/hmb>

- b) El Observatorio Metropolitano de la Vivienda. Integrado Ayuntamiento de Barcelona, AMB, Diputación de Barcelona y Generalitat de Catalunya, es gestionado por el Institut d'Estudis Regionals i Metropolitans de Barcelona <https://iermb.uab.cat/es/>. Tiene por objetivo poner al alcance de los ayuntamientos, los investigadores e investigadoras, los operadores del sector y de la ciudadanía en general datos y estudios en materia de vivienda en el ámbito de la AMB. <https://www.ohb.cat/>

Estas iniciativas contrastan en cambio, con la ausencia de estudios y actuaciones unitarias en el ámbito de la región metropolitana de Barcelona, la cual comparte con el área metropolitana esticta, en ocasiones de forma agravada, los problemas de acceso a la vivienda y segregación residencial. En este contexto resultaría perentorio:

- a) Elaborar un censo a escala de la región metropolitana de las reservas obligatorias de suelo para vivienda protegida procedentes de la aplicación de la legislación urbanística, desde la aprobación de la Ley 2/2002, de Urbanismo. Se trata de reservas muy relevantes que, en buena parte de los casos, por las circunstancias económicas, la incapacidad de las administraciones locales y la falta de interés de los promotores se encuentran pendientes de desarrollo.
- b) Ampliación al conjunto de la región metropolitana el ámbito de actuación del Operador Metropolitano de Vivienda y del Observatorio Metropolitano de la Vivienda, o, alternativamente, constitución de otros organismos similares que permitan atender las necesidades del ámbito de la región metropolitana externo a la conurbación central.
- c) Revisión de la situación de las Áreas Residenciales Estratégicas que prevén la construcción de 33.050 viviendas en la región metropolitana, de las cuales 18.286 de protección. Las ARE, aprobadas en 2009, se encuentran, salvo excepciones, pendientes de desarrollo por razón de la situación económica, la falta de voluntad política y de interés por parte del sector inmobiliario.
- d) Puesta en marcha un plan integral de rehabilitación de la vivienda, a escala de la región metropolitana con aportaciones de los ayuntamientos, el Área Metropolitana, la Generalitat, el Estado y el sector privado. Disponer de este proyecto integrado de rehabilitación podría ser de importancia substancial para canalizar y emplear de manera efectiva los fondos Next Generation de la UE.

3.2. Fomento de la transición energética y adaptación al cambio climático

Los retos de la gestión ambiental, agravados por la evidencia del cambio climático, precisan asimismo de una gestión de alcance metropolitano. También en este campo se han dado, en los últimos años, avances destacados como la creación de la empresa metropolitana Barcelona energía y el Plan Metropolitano de Medidas contra la contaminación atmosférica, que, hay que recordarlo, causa más de 3.000 muertes

prematuras al año en el ámbito metropolitano estricto. Entre los retos principales en este campo se cuentan los siguientes:

- a) Impulsar la transición energética a escala metropolitana. En particular debe afrontarse el dilema del consumo de suelo derivado de la voluntad de aproximar la generación energética al consumo, en un contexto de tránsito hacia fuentes renovables. Las necesidades de suelo para estas finalidades han sido cuantificadas (López, 2018) y hacen evidente la necesidad de una planificación a escala metropolitana para ubicar las nuevas instalaciones energéticas y la conveniencia de usar los espacios ya urbanizados para ubicar las instalaciones fotovoltaicas.
- b) Fomentar la eficiencia energética del parque edificado. Para ser efectivo, el aprovechamiento de los fondos Next Generation precisa, asimismo, de impulso y programación de escala metropolitana, atenta a conseguir la mayor equidad social y territorial posible en su distribución.
- c) Consolidar el operador energético metropolitano. La creación de Barcelona Energía, como operador energético público basado en la distribución de energía renovable ha constituido un avance notable en este campo. Sería conveniente estudiar la posibilidad de ampliación de su ámbito de actuación, ahora limitado al AMB, al conjunto de la región metropolitana.
<https://www.barcelonaenergia.cat/es/>
- d) Preservar la gestión del agua como bien común. El ámbito de la región metropolitana dispone de una empresa pública para la captación y distribución en alta del agua: Ens d'Abastament Ter/Llobregat. <https://www.atl.cat/es>. Asimismo, el AMB dispone de competencias sobre la gestión del ciclo del agua. Se trata de elementos de gran importancia para impulsar el control público de la gestión de los recursos hídricos en el ámbito metropolitano, de acuerdo con lo establecido en el Pacto Social del Agua en Cataluña y siguiendo las decisiones ya tomadas por diversos municipios.
- e) Consolidar la anilla verde metropolitana. Los espacios abiertos del ámbito metropolitano requieren una mejor gestión para garantizar la biodiversidad, protección, conectividad y servicios ambientales. Para ello debe fortalecerse la capacidad de los organismos gestores en el conjunto de la región metropolitana. Deben elaborarse, asimismo figuras de protección y gestión del sistema de espacios abiertos definido en el PTMB, como el Plan Director de los Espacios Abiertos del Vallès y otros.

3.3. Rehabilitación integral para la cohesión social y territorial

El incremento de las desigualdades sociales y territoriales es uno de los rasgos característicos de la evolución de la Barcelona metropolitana en las últimas décadas. El impacto de la pandemia COVID19 está teniendo y tendrá efectos diferenciados entre los

grupos sociales, tanto desde el punto de vista sanitario como social, que pueden contribuir a agravar las desigualdades existentes (Burgueño, ed, 2021). Como se ha explicado, la plasmación territorial de las desigualdades a través de la segregación residencial, tiene hoy lugar a escala metropolitana. Por otra parte, la combinación entre la segregación, la metropolitanización y la fragmentación administrativa produce la paradoja que los grupos sociales más vulnerables tiendan a concentrarse en los municipios que cuentan con menores recursos (Blanco & Nel·lo, 2020). Ante estos retos resulta necesario abordar políticas metropolitanas como las que a continuación de indican:

- a) Emprender un Pla metropolitano de rehabilitación integral de barrios. Entre 2004 y 2010, la Ley de Barrios de la Generalitat de Catalunya permitió emprender actuaciones de rehabilitación integral en 141 barrios del conjunto de Catalunya. La aplicación de la Ley se interrumpió el año 2011, con la introducción de las políticas de austeridad (Nel·lo, 2018). Sin embargo, el Ayuntamiento de Barcelona ha impulsado un Plan de Barrios municipal que ha permitido intervenir en 16 barrios con una inversión de 150 M€ en el período 2016-2020. Se ha iniciado ya un segundo cuatrienio con la extensión a otros 7 barrios y una nueva inversión de 150 M€ <https://pladebarris.barcelona/>. Resultaría de gran importancia extender este Plan a escala metropolitana, tanto en el área como en la región, territorios en los que, en la actualidad se producen las mayores desigualdades.
- b) Estudiar mecanismos de perecuación fiscal entre los municipios de cada área urbana. La segregación en el interior de cada una de las áreas urbanas que integran la región metropolitana lleva a que los municipios que las integran dispongan de recursos fiscales muy diferenciados. Se da así la circunstancia que muy a menudo los municipios que cuentan con mayores recursos contribuyen de forma muy limitada a la financiación del gasto social del conjunto del área urbana. Resulta perentorio el estudio del establecimiento de mecanismos que permitan una mayor solidaridad intermunicipal en este campo, como los consorcios de servicios sociales de área urbana y otras iniciativas.
- c) Impulsar actuaciones de conjunto para los ejes metropolitanos donde se concentran las problemáticas sociales más acusadas. La segregación a escala metropolitana comporta que se configuren ámbitos supra-municipales donde se concentran las situaciones de mayor vulnerabilidad, como el curso bajo del Besòs, el eje de la carretera de Collblanc o el curso del río Ripoll. Es necesario el diseño y adopción de estrategias de conjunto para estas áreas, aplicadas desde escala metropolitana.
- d) Implicar a la Generalidad de Cataluña y al Estado en las políticas de rehabilitación urbana. Las desigualdades sociales en las grandes ciudades suponen un reto de carácter nacional, que no puede ser dejado únicamente al arbitrio y los recursos de las ciudades. Barcelona, junto con el resto de las grandes ciudades españolas,

está plenamente legitimada para reclamar una mayor implicación de las administraciones autonómica, estatal y europea para hacer frente a los problemas que de las desigualdades se derivan.

3.4. Aplicación del planeamiento urbanístico y territorial a escala metropolitana

La compleja evolución del planeamiento supra-municipal en el ámbito metropolitano barcelonés conoció un importante avance a finales de la primera década de nuestro siglo, con la aprobación del PTMB y la habilitación para la elaboración del PDU del AMB. Desde entonces los avances en este campo han sido muy limitados, con los consiguientes costes de eficiencia, sostenibilidad y equidad. Para avanzar en el ámbito del planeamiento metropolitano son necesarias medidas como las siguientes:

- a) Reactivar la Comisión de Ordenación Territorial Metropolitana. El ente paritario entre la administración de la Generalitat y los entes locales que permitió elaborar y consensuar el PTMB no se ha reunido desde el año 2010, cuando se aprobó el PTMB. El Plan se ha visto así desprovisto de una instancia que hubiera podido monitorizar su aplicación y concertar las decisiones territoriales a escala de la región metropolitana. Su reactivación es un requisito destacado para hacer frente a los retos que el desarrollo del Plan de la región metropolitana supone (Nel·lo, 2011).
- b) Aprobar el Plan Director Urbanístico del Área Metropolitana. El PDU del área debe permitir la revisión del viejo Plan General Metropolitano, vigente desde el año 1976. Se han depositado grandes esperanzas en él, como instrumento útil para promover un urbanismo transparente, eficiente y no especulativo. Sin embargo, el PDU se encuentra en elaboración desde hace ya una década sin que se vislumbre el horizonte final para su aprobación. Como se ha visto, la formulación y tramitación de este instrumento depende exclusivamente del AMB, de modo que no se puede achacar a ninguna otra instancia la responsabilidad por la lentitud del proceso. Urge poner fin a esta situación con la aprobación definitiva del PDU.
- c) Desarrollar instrumentos de planeamiento para el resto de las áreas urbanas de la RMB. El PTMB prevé la elaboración de Planes Directores Urbanísticos de carácter supramunicipal para el conjunto de áreas urbanas que integran la región metropolitana. Entre estas destacan las de las ciudades del arco metropolitano: Mataró, Granollers, Sabadell, Terrassa, Martorell, Vilafranca del Penedès y Vilanova i la Geltrú. La aprobación de estos planes resulta de importancia decisiva para la ordenación de las dinámicas metropolitanas, potenciaría el papel de las ciudades metropolitanas y ayudaría a sentar las bases de mecanismos de cooperación entre los municipios de cada área urbana.

3.5. Promoción de la movilidad eficiente, equitativa y sostenible

El sistema de transporte público presenta notables diferencias en el ámbito metropolitano. Mientras en el municipio de Barcelona, la dotación de servicios permite que una parte sustantiva de los desplazamientos se hagan en transporte público, en el resto del ámbito metropolitano el vehículo privado tiene, todavía, una preeminencia muy destacada. Esto es particularmente cierto en la parte de la región metropolitana externa al área metropolitana estricta. En los últimos años se han producido avances muy destacados en la parte central de la metrópolis, con el despliegue de la nueva red de autobuses, la ampliación del servicio de metro y, sobre todo, con la integración de los 36 municipios del AMB en una única zona tarifaria. Sin embargo, a fin de seguir avanzando en el reequilibrio metropolitano en términos de accesibilidad y movilidad hay que emprender las siguientes medidas de manera inmediata:

- a) Ampliar el nuevo Plan Director de Infraestructuras 2021-2030 de movilidad en el ámbito de la Autoridad del Transporte Metropolitano. El Plan debe garantizar no sólo las nuevas actuaciones necesarias (tercer túnel ferroviario en Barcelona, nuevas conexiones con el Vallès, integración de la red de tranvía) sino establecer los imprescindibles compromisos de financiación por parte del Estado y la Generalitat, que en la última década han resultado notablemente insuficientes.
- b) Mejorar el sistema de gestión de la red de transporte público con la adopción definitiva de la T-Movilidad y el traspaso completo de la red de cercanías a la Generalidad de Cataluña.
- c) Extender las medidas de pacificación del tráfico a escala metropolitana. La estrategia de las super-islas está dando excelentes resultados en Barcelona, hasta el punto de atraer atención internacional. Hay ahora diseñar medidas similares en el ámbito metropolitano, adaptadas a las tramas urbanas y las características de la movilidad de cada municipio, que permitan pacificar allí el tráfico, reducir la contaminación y disminuir la siniestralidad.

3.6. Diseño de una estrategia económica metropolitana

El ámbito metropolitano de Barcelona debe disponer de una estrategia económica de conjunto para asegurar el empleo de calidad y la posición de la ciudad en la red mundial de ciudades. En los últimos años se ha producido un avance destacado en este campo con la extensión del Plan Estratégico Metropolitano a escala de la región metropolitana <https://pemb.cat/>. Sin embargo, persisten destacados déficits tanto por lo que se refiere a la regulación y la atracción de actividades, como en las infraestructuras de accesibilidad exterior. Para hacerles desde una perspectiva metropolitana resulta imprescindible:

- a) Regular la acogida de las economías de plataforma en el conjunto del ámbito metropolitano. La irrupción de las economías basadas en el uso de las plataformas digitales ha irrumpido en los últimos años en el campo del turismo,

la movilidad y la distribución, entre otros. Junto a sus innegables ventajas, su desarrollo comporta externalidades negativas para el conjunto del área urbana, que se han hecho evidentes en el mercado de la vivienda, el transporte de viajeros y otros. La regulación de estas actividades a escala municipal resulta ineficiente e insuficiente, por lo que es necesaria la adopción de normas a escala del área y la región metropolitana.

- b) Fomentar el empleo de calidad, tanto en términos de temporalidad como de remuneración. Hay que estudiar la posibilidad de establecer un salario mínimo metropolitano, atendiendo al diferencial del coste de la vida en el ámbito de Barcelona, tal como ya ha propuesto por Barcelona el Consejo Económico y Social de la ciudad.
- c) Impulsar la innovación y la investigación en el ámbito metropolitano. La región metropolitana alberga infraestructuras científicas como el sincrotrón del Parc del Alba y el Barcelona Supercomputing Center. En ella radican asimismo cuatro de las más destacadas universidades españolas y numerosos centros de investigación de proyección internacional. Más, pues, que atraer o crear nuevas instituciones la prioridad reside hoy en fomentar la interacción del sistema de innovación y su relación con el tejido productivo a escala metropolitana.
- d) Elaborar una estrategia de conjunto para las infraestructuras de movilidad exterior. El Delta del Llobregat alberga una de las plataformas infraestructuras más importantes del Mediterráneo (puerto, aeropuerto, ferrocarril, red viaria, depuradora, ...). Constituye, al mismo tiempo un espacio de gran importancia ambiental. Los proyectos de ampliación del puerto y el aeropuerto tienen una importancia decisiva para la actividad económica del ámbito metropolitano, de Catalunya y el conjunto de España. Para decidir sobre los mismos se requiere de una estrategia de conjunto, que, evitando actuaciones fragmentarias e irreversibles, asegure tanto la funcionalidad de las infraestructuras como la sostenibilidad ambiental.

4. Consideraciones y sugerencias para la legislación valenciana

En los apartados anteriores se ha revisado la evolución de las dinámicas metropolitanas y se ha expuesto, con sus luces y sombras, la realidad de gobierno metropolitana en Barcelona. De la experiencia barcelonesa se derivan diversas consideraciones y sugerencias que enunciaremos a continuación, por su pudieran resultar de alguna utilidad en el diseño de la legislación sobre las áreas metropolitanas en la Comunitat Valenciana:

1. La voluntad de adoptar una legislación específica sobre el gobierno metropolitano en la Comunitat hace conveniente partir del diagnóstico detallado acerca de las dinámicas territoriales en curso y, especialmente, del papel de los ámbitos metropolitanos de València, Alacant/Elx y Castelló en el sistema urbano regional, español y europeo.
2. A la hora de fijar los objetivos parece relevante considerar la relación existente entre las dinámicas metropolitanas y la evolución de la estructura urbana en el conjunto de la Comunidad, en temas como la litoralización del poblamiento, la dispersión de la urbanización y la extensión de las áreas urbanas. Dicho análisis debería incluir la consideración del peso relativo –en términos demográficos y económicos- de las ciudades capitales y sus entornos metropolitanos respecto al conjunto de la región, así como del sistema urbano ibérico y europeo.
3. Parece conveniente contar también con un diagnóstico acerca de las ventajas y las debilidades derivadas de los procesos metropolitanos, para potenciar las primeras y hacer frente a las segundas a través de las provisiones legislativas. Este diagnóstico es particularmente relevante para aquellas cuestiones que generan externalidades positivas o negativas de ámbito metropolitano (como la gestión de los usos del suelo, la movilidad, las desigualdades y otras) y que requieren, por lo tanto, la disposición de instrumentos y la adopción de políticas a este nivel de escala.
4. Los procesos urbanos en curso indican que las medidas que se adopten para los ámbitos metropolitanos no conciernen exclusivamente a estos territorios. Al contrario, se trata de provisiones que, al mejorar el gobierno de la cabecera del sistema urbano, resultan de importancia para la eficiencia, la equidad y la sostenibilidad del sistema en su conjunto. Lejos pues de consistir en un juego de suma cero, en el cual la excepcionalización de unos ámbitos opera en detrimento de otros, la mejora de la gobernanza metropolitana puede y debe redundar en beneficio de la Comunitat Valenciana y del sistema urbano español en su conjunto.
5. En este sentido, para hacer evidente -ante el conjunto de fuerzas políticas, las administraciones locales y la ciudadanía- la importancia y la necesidad de disponer de estructuras de gobierno metropolitano, podría elaborarse un

informe sobre los “costes de la no-metrópolis”, de la misma forma como en su momento se estudiaron los costes de la “no-Europa”. Este tipo de informes se podría realizar específicamente para cada ámbito metropolitano de la Comunitat.

6. Por lo que se refiere a la técnica legislativa, una primera decisión a tomar será la de escoger entre tres opciones:
 - a) Elaborar una ley de áreas metropolitanas para el conjunto de comunidad, a modo de norma básica, que sería seguida de leyes específicas para cada área metropolitana.
 - b) Elaborar una ley de áreas metropolitanas para el conjunto de la comunidad, incluyendo títulos específicos referidos a cada área metropolitana.
 - c) Elaborar sendas leyes separadas para cada una de las áreas metropolitanas.

La primera opción prolongaría seguramente de manera innecesaria la cuestión, imposibilitando la formación de gobiernos metropolitanos después de las elecciones municipales y autonómicas de 2023. La segunda presenta el riesgo de concentrar resistencias diversas frente a una norma única, dificultando su aprobación incluso para aquellas realidades donde la solución pudiera ser más expedita. Por otra parte, esta segunda opción presenta el problema del desarrollo reglamentario unitario y de que cada modificación puntual afecta una ley de alcance general. Por estas consideraciones, tanto desde el punto de vista de viabilidad política como de técnica administrativa, la opción de elaborar una ley separada para cada una de las áreas metropolitanas de la Comunitat parece la más adecuada, efectiva y sencilla.

7. Por tratarse de una legislación de profundas repercusiones institucionales, resultaría muy conveniente que fuera aprobada con el más alto consenso político posible, con el fin de evitar situaciones como las que se conocieron en las experiencias de la Corporación Metropolitana de Barcelona o del Consell Metropolità de l’Horta. Una vía que quizás pudiera resultar de utilidad sería la de nombrar una Comisión de Expertos, avalada por el conjunto de fuerzas políticas, que pudiera presentar en un breve tiempo una propuesta de principios, ámbito territorial y contenido general de la legislación a aprobar. A partir de las conclusiones del trabajo de la Comisión, aceptadas por todas las fuerzas políticas (o una amplia mayoría de ellas), podría procederse a preparar el texto articulado de la legislación.
8. Por lo que se refiere al ámbito territorial que debe incluirse en cada uno de los gobiernos metropolitanos, a nuestro entender, el legislador no puede desconocer ni los antecedentes históricos, ni las dinámicas territoriales, pero no debe plegarse ante el determinismo de estos factores. Al contrario, el legislador debe ser consciente que, en último término, su decisión ha de responder a

consideraciones de conveniencia pública y viabilidad política, de tal manera que la delimitación del ámbito metropolitano no responda solo a aquello que la realidad urbana ha sido o es, sino a lo que la colectividad desea que sea en el futuro.

9. Siempre en relación al tema del ámbito territorial, la evolución de las dinámicas urbanas hace que en la actualidad el territorio no responda a lógicas binarias (del tipo urbano/rural, metropolitano/no metropolitano), sino más bien a la existencia de diversas intensidades de relación. A la hora de delimitar el ámbito del gobierno metropolitano esto plantea el problema de la existencia de diversos niveles de integración e interdependencia, que tanta importancia ha tenido en el caso barcelonés a través de la dinámica entre el área y la región metropolitana. De nuevo, aquí habrá que optar entre circunscribir el futuro gobierno metropolitano al espacio central de la metrópolis (la comarca de l'Horta, por ejemplo, en el caso valenciano) o adaptarlo a la acepción extensa de la realidad metropolitana (con sus prolongaciones hacia Sagunt, Llíria, el eje de la A-3, etc.). Una solución posible sería optar, en la misma ley, por la creación de un órgano local en el ámbito central y soluciones de carácter consorcial (u otras) para el ámbito extenso. En todo caso, la experiencia barcelonesa muestra las debilidades derivadas del hecho de disponer de una instancia de gobierno para el área metropolitana estricta y no contar con los instrumentos necesarios en el ámbito metropolitano amplio.
10. La experiencia barcelonesa (e internacional) muestra asimismo la necesidad de establecer en el sistema de gobierno metropolitano una relación armónica y equilibrada entre el municipio central y el conjunto del área urbana. Dos son aquí los riesgos: por un lado, la sumisión (real o aparente) del gobierno metropolitano a los designios del municipio central, tal como ha podido ocurrir con la legislación italiana de "città metropolitane"; por otro, la percepción (real o aparente) de que el gobierno metropolitano constituye un instrumento de negociación ante (o contrapeso al) municipio central, como ha podido ocurrir en ocasiones en la experiencia barcelonesa. Tanto en el proceso de elaboración de la legislación como en las soluciones que se adopten, el tratamiento del municipio central de cada área metropolitana y los acuerdos que se alcancen con su ayuntamiento tienen pues una importancia crucial.
11. Para ser efectiva, la legislación sobre el gobierno metropolitano debería prever que este dispusiera de todos los atributos de un gobierno territorial local, lejos del carácter de una entidad o agencia con cometidos específicos. Así, la estructura, potestades, competencias y recursos deberían ser los propios de una ciudad metropolitana, con capacidad real de incidencia sobre las condiciones de vida de la ciudadanía, regulación de las dinámicas urbanas y representación ante terceros. Particular importancia tiene aquí el tema de la capacidad del gobierno

metropolitano de intervenir en la elaboración, aprobación y gestión del planeamiento urbanístico y territorial que le atañe, tanto por lo que se refiere al conjunto de su territorio, como a cada uno de los municipios que integran su ámbito de actuación.

12. La atribución de una alta capacidad de actuación y recursos al gobierno metropolitano plantea, de manera inevitable, la cuestión de la elección de sus órganos de gobierno (presidencia y consejo). De nuevo, aquí deberá optarse entre diversas opciones, entre las que destacan:
 - a) La elección directa del presidente metropolitano (como en el caso del Gran Londres).
 - b) La determinación de que el alcalde de la ciudad central es el presidente nato del gobierno metropolitano (como en el caso de las “città metropolitane” italianas).
 - c) La elección indirecta del presidente por los miembros del consejo (elegidos directamente o en segunda instancia por los municipios, como en el caso de Barcelona).

Cada una de estas tres opciones –u otras combinaciones que se puedan concebir- tiene ventajas e inconvenientes diversos. La elección directa, por ejemplo, que presenta obvias ventajas desde el punto de vista democrático, de visibilidad y transparencia, plantea problemas no desdeñables por lo que se refiere a la relación del presidente metropolitano con el alcalde del municipio central y con el presidente de la comunidad autónoma, puesto que sería el representante de un porcentaje muy significativo de la ciudadanía.

13. La financiación de los gobiernos metropolitanos debería responder tanto al principio de autonomía como al de suficiencia. Así, deberían asignárseles recursos que permitan cubrir las competencias asignadas y, además, disfrutar de cierta autonomía por lo que se refiere a las fuentes de estos recursos. Este último aspecto comporta la necesidad de que los gobiernos metropolitanos dispongan de recursos propios sobre los que tengan alguna capacidad de regulación, requisito que seguramente resulta inalcanzable sin la previa modificación de la legislación estatal relativa a las haciendas locales.
14. Los instrumentos y competencias del gobierno metropolitano deben ser diseñados con la voluntad de que puedan dar respuesta a los principales retos que la gestión de las áreas urbanas plantea en la actualidad. Así, en el proceso de elaboración de la legislación debe tenerse particularmente en cuenta cuáles deben ser las capacidades de actuación del gobierno metropolitano en cuestiones como la vivienda, la energía, la movilidad, la rehabilitación y la promoción económica. Deberán asimismo considerarse las implicaciones que la

creación de esta instancia de gobierno supone para las legislaciones sectoriales en cada uno de dichos campos.

15. Finalmente, el incremento de las desigualdades sociales y los efectos de la segregación residencial hacen que las realidades metropolitanas tiendan a perder cohesión social y territorial. Uno de los objetivos centrales del gobierno metropolitano ha de ser precisamente velar por dicha cohesión, a través de la actuación en los campos que se acaban de detallar. Ahora bien, esta intervención solo será realmente posible y efectiva si existe alguna fórmula de integración y consolidación fiscal metropolitana, que permita hacer frente tanto a los efectos de la diversidad de las bases fiscales municipales, como al “free riding” de los servicios por parte de los ciudadanos de unos municipios respecto a otros. La consolidación fiscal resulta así un requisito imprescindible para que el gobierno metropolitano pueda llevar a cabo políticas redistributivas y asegure un acceso razonablemente equitativo a la renta y a los servicios a toda la ciudadanía de la metrópolis, independientemente del barrio o el municipio donde cada persona resida.

Referencias

- _ (2003) *Acord per a un Govern Catalanista i d'Esquerres a la Generalitat de Catalunya*. Barcelona, diciembre 2006
- Andreu, M. (2015): *Barris, veïns i democràcia. El moviment ciutadà en la reconstrucció de Barcelona (1968-1986)*, Barcelona, l'Avenç.
- Arranz, M.; Grau, R. & López, M. (1987): "Anàlisi històrica de l'Ajuntament de Barcelona", en *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- Baulies, J. (1987): "Qüestions bàsiques de la Llei Especial de Barcelona", en *Barcelona: anàlisi històrica del règim municipal*, Barcelona, Ajuntament de Barcelona.
- Blanco, I., & Nel·lo, O. (Eds.). (2018). *Barrios y Crisis. Crisis económica, segregación urbana e innovación social en Cataluña*. València: Tirant lo Blanch.
- Blanco, Ismael & Nel·lo, Oriol (dir.) (2020). *Segregació urbana i desigualtats intermunicipals a Mataró i la comarca del Maresme*. Informe de recerca IGOP, desembre 2020.
- Brenner, N (2104). *Implosions/Explosions: Towards a Study of Planetary Urbanization*. Berlin.
- Burgueño, J. (2003). *Història de la divisió comarcal*. Barcelona, Rafael Dalmau.
- Burgueño, J. ed. (2021). *La geografia de la Catalunya post-COVID*. Barcelona, Societat Catalana de Geografia.
- Carreras, J.M; Otero, M. & Ruiz, E. (2013): *Els usos del sòl a l'àrea i Regió Metropolitana de Barcelona, 1956-2006*, Barcelona, Àrea Metropolitana de Barcelona. Direcció de Serveis d'Urbanisme.
- Comissió d'Experts (2001): *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*, Barcelona.
- _ (2006): *Document programàtic Entesa Nacional de Progrès*, Barcelona, novembre 2006.
- Donat, C. (2021): "El filtro principal: acceso a la vivienda y segregación residencial", en O. Nel·lo, *Efecto barrio. Segregación residencial, desigualdad social y políticas urbanas en las grandes ciudades ibéricas*. València, Tirant lo Blanch.
- Esteban, J. (2007): "Crisi i ordenació de l'àrea metropolitana de Barcelona (1953-1976)", en R. Pié, *Aportacions catalanes en el camp de l'urbanisme i de l'ordenació del territori, des de Cerdà fins els nostres dies*. Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

Esteban Noguera, Juli. «El Pla Territorial Metropolità de Barcelona en el planejament territorial de Catalunya». *Papers: Regió Metropolitana de Barcelona: Territori, estratègies, planejament*, 2012, Núm. 55, p. 20-31

Feria, J.M. y Martínez Bernabéu, L. (2016): “La definición y delimitación del sistema metropolitano español: permanencia y cambios entre 2001 y 2011”. *Ciudad y Territorio: estudios territoriales*. Vol. XLVIII. Cuarta época. Nº 187. Primavera 2016.

Ferrer, A. & Nel·lo, O. (1999): “Las políticas urbanísticas en la Barcelona metropolitana”, en Q. Brugué & R. Gomà, *Gobiernos locales y políticas públicas. Bienestar social, promoción económica y territorio*, Barcelona, Ariel.

Font, A. i Carreras, J.M, dirs. (2005): *Transformacions urbanitzadores: Àrea metropolitana i regió urbana de Barcelona*, Barcelona, Àrea Metropolitana de Barcelona.

Font, T. (2018): “Cap a un govern local metropolità: el potencial de la llei de l'Àrea Metropolitana de Barcelona”, *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 63 (pp. 72-78).

Grau, R. & Nadal, M. (1997): *La unificació municipal del Pla de Barcelona, 1874-1897*, Barcelona, Institut Municipal d'Història.

Lefebvre, H. (1970): *La révolution urbaine*, Paris, Gallimard.

López Redondo, J. (2017): “Mobilitat quotidiana, consum de carburants i forma urbana a la regió metropolitana de Barcelona”, *Documents d'Anàlisi Geogràfica*.

López Redondo, J. (2017). ¿Sostenibilidad a cambio de suelo? La huella territorial de la generación de electricidad. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales (CyTET)*, 49(194), 629-644

Lluch, E. & Nel·lo, O. (1983): *La gènesi de la decisió territorial de Catalunya (1931-1936)*. Edició de documents de l'arxiu de la Ponència, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Lluch, E. & Nel·lo, O. (1984): *El debat de la divisió territorial de Catalunya (1939-1983)*. Edició d'estudis, propostes i documents, Barcelona, Diputació de Barcelona.

Mercadé, M. (2011): “Organització territorial. Llei de vegueries”. *Territori. Observatori de projectes i Debats Territorials*. Barcelona, Societat Catalana d'Ordenació del Territori.

Navarro, C. (2008): “La delimitación y el gobierno del fenómeno metropolitano en España”, *Anuario de Derecho Municipal* (p. 159-184).

Nel·lo, O. (2001): *Ciutat de ciutats. Reflexions sobre el procés d'urbanització a Catalunya*, Barcelona, Empúries.

Nel·lo, O. (2004): “¿Cambio de siglo, cambio de ciclo?. Las grandes ciudades españolas en el umbral del siglo XXI”, en *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, XXXVI, 141-142 (p. 523-542).

- Nel·lo, O. (2008): “L’organització territorial en el nou Estatut de Catalunya. Gènesi i concreció d’una reforma incompleta”, en J. Tort et al. (eds.), *L’organització del territori. Un repte per al segle XXI?*, Barcelona, Galerada.
- Nel·lo, Oriol (2010);. “La incerta reforma de la organització territorial de Catalunya d’ençà de l’aprovació de l’Estatut d’Autonomia de 2006”, a *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 66-67 (p. 111-152).
- Nel·lo, O. (2011); “La ordenación de las dinámicas metropolitanas. El Plan Territorial Metropolitano de Barcelona”, a *Scripta Nova. Revista electrónica de Geografía y Ciencias Sociales*, vol. XV, núm. 362, mayo 2011.
- Nel·lo, O. (2012): *Ordenar el territorio. La experiencia de Barcelona y Cataluña*, València, Tirant lo Blanch.
- Nel·lo, O. (2014): “El Pla Territorial Metropolità de Barcelona: ensenyaments per al govern del territori”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 78 (pp. 69-94).
- Nel·lo, O. (2017a): “El proceso de urbanización: motor y expresión de las transformaciones sociales y territoriales”, en J. Romero (coord.), *Geografía humana de España*. València: Tirant lo Blanch (pp. 289-366).
- Nel·lo, O. (2017b): “La ciutat de Pasqual Maragall”, en J. Claret, ed., *Pasqual Maragall. Pensament i acció*, Barcelona, RBA.
- Nel·lo, O. (2018): “Hacer la ciudad metropolitana: segregación residencial y políticas urbanas en el ámbito metropolitano de Barcelona”. *Ciudad y Territorio. Estudios Territoriales*, 198 (p. 697-715).
- Nel·lo, O. (2019): “Política metropolitana: equitat, eficiència i democràcia”. Barcelona, mayo 2019 (6 p. mecan.).
- Nel·lo, O. (2021): “Barcelona en transició. Les dinàmiques urbanes en els primers anys de la democràcia municipal”, en *Barcelona: del franquisme a la democràcia. El protagonisme dels ciutadans (1973-1983). XVIè Congrés d’Història de Barcelona* [en premsa].
- Nel·lo, O., & López, J. (2016): “El procés d’urbanització”, en S. Giner & O. Homs (Eds.), *Raó de Catalunya. La societat catalana al segle XXI* (pp. 119-148). Barcelona: Institut d’Estudis Catalans / Enciclopèdia Catalana.
- Nel·lo, O.; López, J.; Martín, J. & Checa, J. (2016): *La luz de la ciudad. El proceso de urbanización en España a partir de las imágenes nocturnas de la Tierra*. Bellaterra, Universitat Autònoma de Barcelona.
- Observatori Metropolità de l’Habitatge de Barcelona (2020): *L’habitatge a la metròpoli de Barcelona, 2019*. Barcelona, OMHB.

Salinas, P. & Vilalta, M. (2018): "El finançament de les àrees metropolitanes. Una especial referència al cas de l'AMB", *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 63 (pp. 60-71).

Sanclimens, X. (2009): "Els treballs de la Comissió d'Organització Territorial de Catalunya (2004–2006)", *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, 67-68 (pp.231-248).

Soja, E. (2003): *Postmetropolis : Critical Studies of Cities and Regions*. Blackwell: Oxford.

Soja, E. (2016): "Regional urbanization and the end of the metròpolis era", en O. Nel·lo & R. Mele, eds. *Cities in the 21st Century*, Nueva York, Routledge (p. 41-56).

Solans, J.A. (2021): *Barcelona, 1969-1979. Els anys decisius del planejament de la metròpoli*, Barcelona, Museu d'Història de Barcelona.

Tomàs, M. (2018): "Els governs metropolitans d'elecció directa. Reflexions per a l'Àrea Metropolitana de Barcelona. *Papers. Regió Metropolitana de Barcelona*, 63 (pp. 52-59).

Vallès, J.M. & Nel·lo, O. (1993): "De ciutat a metròpli. Notes per a una lectura del Pla Estratègic Barcelona 2000 des d'una perspectiva metropolitana", *Barcelona Economia*, 18.

Vila, P. (1937): *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Seix & Barral.

Índice de Figuras

- Figura 1. Área y región metropolitana de Barcelona. Población y superficie (2020)
- Figura 2. Peso relativo de los ámbitos metropolitanos sobre el conjunto de la población catalana (1900-2020)
- Figura 3. División territorial de Catalunya en comarcas y veguerías (1936)
- Figura 4. Veguería de Barcelona en la división de la Generalitat de Catalunya (1936)
- Figura 5. Plan de ordenación de Barcelona y su zona de influencia (1953)
- Figura 6. Plan director del área metropolitana de Barcelona (1966)
- Figura 7. Plan General de Ordenación Urbana de la EMMB (1976)
- Figura 8. Municipios y límites administrativos del Área Metropolitana de Barcelona (2010)
- Figura 9. Avance del Plan Director Urbanístico del AMB. Estructura verde y azul (2019)
- Figura 10. Ámbito geográfico de las zonas tarifarias de la Autoridad del Transporte Metropolitano (2021)
- Figura 11 a, b y c. Plan Territorial Metropolitano de Barcelona (2010). Espacios abiertos, sistema de asentamientos e infraestructuras viarias
- Figura 12. Ley 30/2010, ámbitos de las veguerías

Índice de tablas

- Tabla 1. Evolución de la población 1900-2020. Por ámbitos metropolitanos respecto el conjunto de Cataluña.
- Tabla 2. Área Metropolitana de Barcelona. Estado de ingresos por capítulos. 2021
- Tabla 3. Área Metropolitana de Barcelona. Estado de ingresos por áreas. 2021
- Tabla 2. Área Metropolitana de Barcelona. Estado de gastos por capítulos. 2021
- Tabla 2. Área Metropolitana de Barcelona. Estado de gastos por áreas. 2021

