

LA CORPORACION METROPOLITANA DE BARCELONA EN LA ENCRUCIJADA

JUSTIFICACION Y PROBLEMÁTICA DE LOS GOBIERNOS METROPOLITANOS

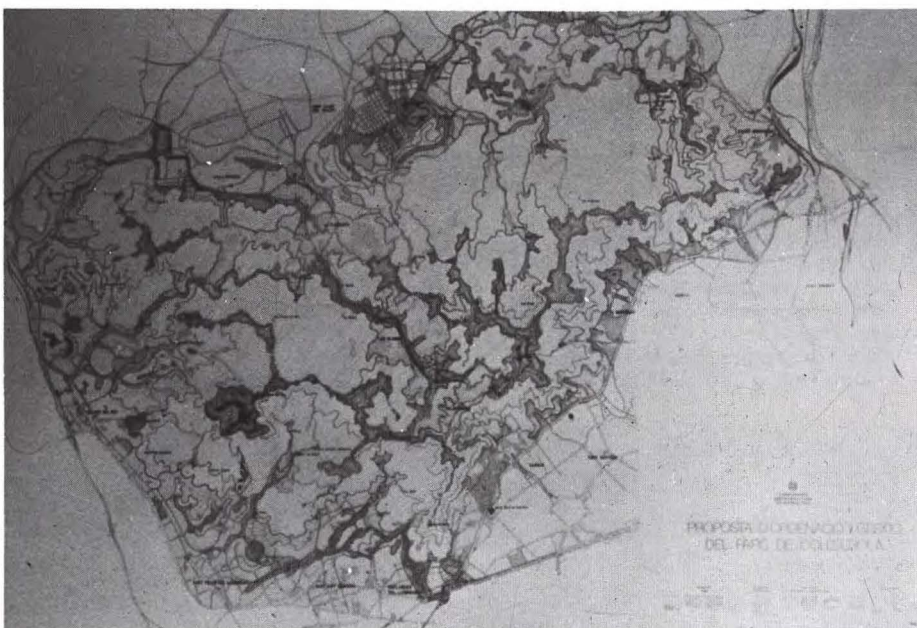
Joan Angelet

1. CRITERIOS QUE JUSTIFICAN LA EXISTENCIA DE GOBIERNOS METROPOLITANOS

El acelerado crecimiento urbano y desarrollo industrial que experimentaron las áreas inmediatas a las grandes ciudades, principalmente a partir de los años cincuenta y sesenta, generó multitud de problemas locales de orden económico, social y urbano sin que, la mayor parte de las veces, se dispusiera de la organización territorial y administrativa adecuadas para hacerles frente. La creación de gobiernos metropolitanos ha sido una respuesta ampliamente extendida entre los países occidentales para paliar y resolver tales problemas¹.

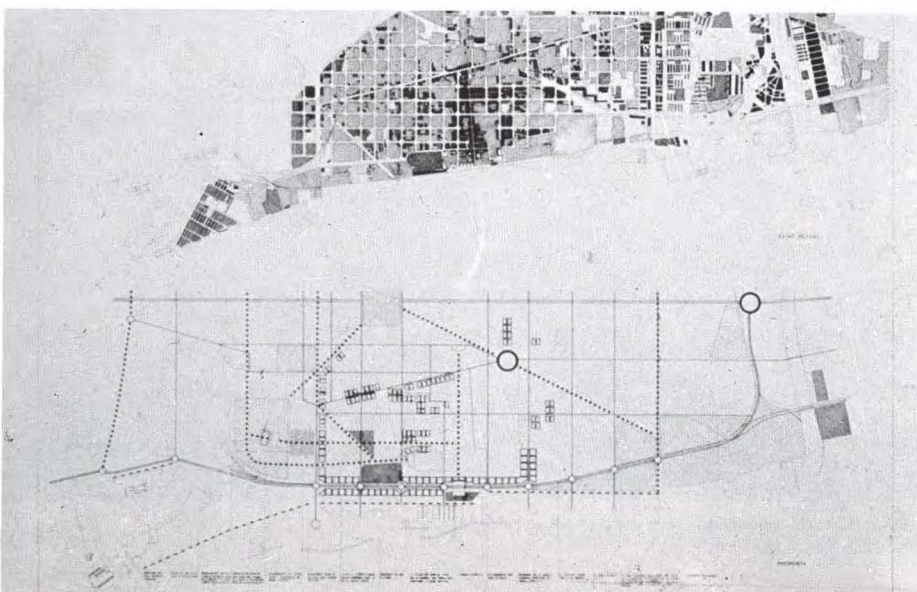
Entre los argumentos y criterios avanzados para justificar la creación de gobiernos metropolitanos, cabe destacar los siguientes:

a) Mayor equidad fiscal. Los habitantes residentes dentro del continuo urbano que suelen formar las grandes concentraciones de población, independientemente de los límites administrativos del municipio o gobierno local a que pertenecen, deben tener un tratamiento fiscal proporcional y equitativo en relación con los servicios y equipamientos colectivos de que disfrutan. La existencia de gobiernos metropolitanos comporta casi siempre una mayor posibilidad de establecer la homologación de los distintos tributos locales dentro del territorio de su competencia y evita, por tanto, que se produzcan «paraísos fiscales» dentro de su ámbito; es decir, la existencia, como ha sucedido en algunas grandes conurbaciones americanas, de «suburbios residenciales» próximos a la ciudad central y cuyos habitantes, al mismo tiempo que disfrutan de una menor presión fiscal global, pueden por otro lado utilizar los servicios de la ciudad



Mapa n.º 1. Parque de Collserola. Propuesta de ordenación.

Mapa n.º 2. Plan de la zona de la costa.



principal con igual o incluso con mayor proporción que el resto de habitantes del área metropolitana, debido a sus mayores niveles de ingresos.

b) Economías de escala y menores costes en la provisión de determinados servicios públicos. Este argumento acostumbra a ser válido para todos aquellos servicios y equipamientos colectivos que requieren elevadas inversiones o implican altos costes de organización y funcionamiento. Entre éstos cabe citar: la eliminación y tratamiento de residuos sólidos y líquidos, la provisión y conservación de grandes parques e infraestructuras viarias, el control del medio ambiente, la planificación y organización del transporte público, el diseño y mantenimiento de grandes redes de información mecanizada y permanente sobre usos del territorio, etc.

c) Planteamiento global y coordinado del desarrollo y localización de los equipamientos y servicios públicos dentro del continuo urbano que forma un área metropolitana. Ello permite, por un lado, evitar las disfuncionalidades que se pueden generar cuando las decisiones sobre la ubicación y dimensión de los servicios públicos se toman por distintas administraciones territoriales, sin que ninguna de ellas tenga necesariamente una visión global y unitaria sobre las funciones del territorio metropolitano; por otro lado, controlar y encauzar el desarrollo urbano que normalmente se produce de forma desordenada en las zonas inmediatas a los límites administrativos y territoriales de la gran ciudad.

d) Eslabón administrativo necesario para acercar a los ciudadanos la gestión de sus grandes servicios colectivos y avanzar en los procesos de descentralización y modernización, al mismo tiempo que asegura una mínima calidad en los servicios públicos ofrecidos. Contrariamente a lo que puede parecer de entrada, la implantación de gobiernos metropolitanos va dirigida, no tanto a la centralización en un sólo organismo de distintas competencias o funciones de los municipios que lo integran, sino más bien a crear una infraestructura administrativa de dimensión y capacidad técnica suficientes para gestionar servicios y funciones que antes, bien eran de competencia central, regional o provincial —como por ejemplo la dotación de infraestructuras viarias de localización y desarrollo industrial en el caso de la C.M.B.(Confederación Metropolitana de Barcelona)— o bien no podían ser ofrecidos individualmente por cada

una de las administraciones locales que forman la gran aglomeración urbana con unas mínimas garantías de calidad y eficacia —tal es el caso del control del medio ambiente, la disciplina urbanística, la creación de grandes zonas urbanas de recreo, el tratamiento mecanizado de determinados archivos de información y otros—.

2. PROBLEMÁTICA QUE COMPORTA LA IMPLANTACION DE GOBIERNOS METROPOLITANOS

Uno de los principales retos a que debe enfrentarse generalmente cualquier gobierno metropolitano en un país occidental es la necesidad de reducir y disminuir las fuertes desigualdades sociales y territoriales que normalmente comporta, cuando no genera, toda gran concentración urbana. Este es un fenómeno previo y externo a la propia existencia de gobiernos metropolitanos. Como fué puesto en evidencia por Harvey D. (1973), la atracción que ejercen las grandes ciudades sobre la población a través del crecimiento urbano, difícilmente sirve para reducir sus desigualdades sociales, medidas bajo el concepto de «renta real»². De hecho según Harvey, estas desigualdades sociales aumentan mediante la segregación espacial que genera el crecimiento de las ciudades sobre las actividades y clases sociales con menores ingresos, a través de la economía de mercado. Al analizar, por tanto, la problemática concreta a la que debe enfrentarse cualquier gobierno metropolitano conviene retener, de entrada, que su implantación normalmente se produce dentro de un contexto de desigualdades sociales territoriales que se manifiesta con más intensidad e importancia debido a la mayor magnitud de su población y territorio y cuyas causas se sitúan en el modelo seguido de desarrollo económico y urbano; esto es, mucho más allá de su propio ámbito de actuación. Los problemas específicos que plantea la implantación de gobiernos metropolitanos se derivan, según su origen, de las siguientes causas:

a) Situación heredada. Independientemente de la problemática expuesta sobre las desigualdades sociales, los gobiernos metropolitanos suelen implantarse casi siempre con bastante retraso respecto a las situaciones creadas por el desarrollo urbano, de-

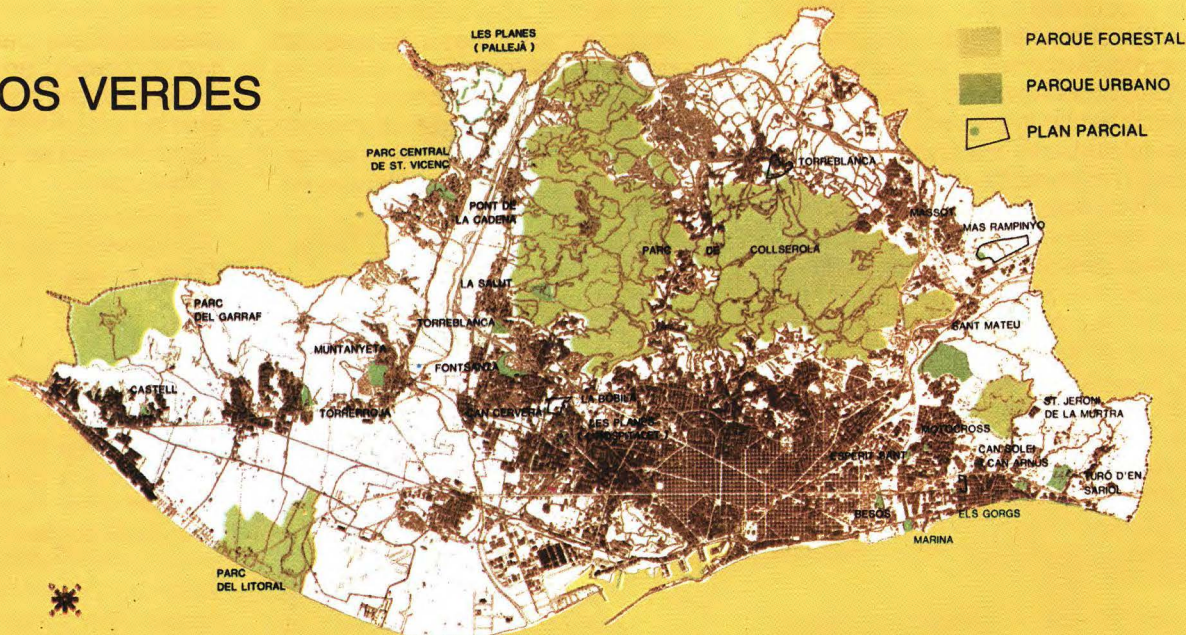
sordenado y, a veces, caótico, de las zonas inmediatas a sus grandes centros. De ahí que generalmente nazcan con un pesado lastre de problemas a resolver y, por consiguiente, lógicamente con un fundado escepticismo ciudadano sobre sus posibilidades de solucionarlos.

b) Conflictos de competencias y rivalidad con otras administraciones. Como es lógico, la creación de todo nuevo nivel de organización administrativa y territorial comporta siempre conflictos, bien por las competencias que absorbe de las otras administraciones, bien por hacer funciones nuevas que éstas últimas podían aspirar a llevar a cabo. Tales conflictos pueden muchas veces ser magnificados de forma interesada y partidista, sobre todo en países con número elevado de administraciones territoriales y con escasa o nula tradición de información pública sobre sus distintos grados de eficacia en la provisión de servicios colectivos. El hecho de que la implantación de las administraciones metropolitanas se base en criterios de eficacia y no en razones históricas, pudiendo cuestionar, por efectos comparativos, las administraciones que se basan únicamente en éstas últimas, constituye lógicamente una fuente más de conflictos.

c) Período corto de implantación. El período de vida de la mayoría de gobiernos metropolitanos en los países occidentales difícilmente supera los veinte años. Se trata de un período de tiempo relativamente corto, en comparación con el largo proceso histórico seguido en la formación de la problemática de las grandes ciudades y que, en algunos casos, en Europa, puede abarcar centenares de años. Por otro lado, los cambios en materia de desarrollo urbano requieren a veces períodos largos de tiempo —mas de veinte años— para alcanzar resultados significativos. Véase, por ejemplo, la experiencia inglesa de las «New Towns» cuyos resultados, tras veinte años de existencia, eran todavía de escasa incidencia³.

d) Gestión de servicios impersonales con resultados no siempre bien conocidos por el ciudadano medio. Esto se debe a la propia naturaleza de los servicios de carácter impersonal y altamente tecnificados que gestionan los gobiernos metropolitanos, como pueden ser la eliminación y tratamiento de residuos, el control del medio ambiente u otros relacionados con el planeamiento y la ordenación urbana, así como al hecho de constituir una adminis-

ESPACIOS VERDES



tración de tipo intermedio, con poca tradición y conocimiento ciudadano sobre sus cometidos y funciones.

Ninguno de los tipos de problemas o desventajas expuestos, considerados individual o conjuntamente, parecen contrarrestar mínima y razonadamente los argumentos aducidos en el apartado anterior sobre la justificación de gobiernos metropolitanos. Al contrario, su existencia parece ser la plataforma ideal para canalizar conflictos existentes en la gestión de las grandes ciudades, cuyas soluciones antes no se planteaban por carecerse del cauce y nivel de administración adecuados.

3. LA EXPERIENCIA DE GOBIERNOS METROPOLITANOS EN ESPAÑA: EL CASO DE LA C.M.B.

3.1. ANTECEDENTES INMEDIATOS⁴

La necesidad de Barcelona-capital y de los municipios de su entorno de dotarse de una organización administrativa local que desarrollase y gestionase de forma conjunta su planeamiento urbanístico y sus grandes infraestructuras de servicios y de equipamientos colectivos, es anterior al úl-

timo período en el que experimentó mayores tasas de crecimiento de su población —1960 a 1974—. La aprobación del plan Comarcal en 1953 y la creación de la Comisión de Urbanismo de Barcelona en el año 1955 supuso, en comparación con lo ya establecido en aquellas fechas para las grandes ciudades de Madrid, Valencia y Bilbao, un intento tardío de planteamiento global de los problemas urbanos del municipio de Barcelona y su área de influencia inmediata. En 1946, las tres grandes ciudades antes citadas tenían ya aprobados sus respectivos Planes Generales de ordenación, habiéndose creado como órganos desconcentrados de la Administración Central, en el mismo año, la Comisaría de Ordenación Urbana de Madrid y la Corporación Administrativa del Gran Bilbao, así como, en 1949, la Corporación Administrativa del Gran Valencia.

El establecimiento, en 1960, de la Comisión de Urbanismo y Servicios Comunes de Barcelona y otros municipios a través de la Ley de Régimen Especial de Barcelona, con un acentuado carácter local y con tres años de anticipación a la creación de la Comisión de Planeamiento y Coordinación de Madrid —COPLACO—, suponía en cierta manera el reconocimiento por parte del Gobierno Central de la especial problemática del área de Barcelona y representaba un intento de paliar el desfase observado en

su desarrollo institucional para solventarla.

La revisión del Plan Comarcal de 1953 se inició en 1964 y los trabajos para su elaboración y aprobación culminaron en 1976 con su aprobación definitiva, bajo el nombre de Plan General Metropolitano, tras un largo y conflictivo proceso. Dos años antes, el Gobierno, por Decreto-Ley, había creado la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que sustituía a la anterior Comisión de Urbanismo y estaba destinada a ser el principal órgano impulsor y gestor del citado Plan, junto con las tareas que se le encomendaban de coordinación y unificación de los servicios prestados por las distintas entidades locales de su territorio⁶.

La creación de esta nueva Entidad o Corporación Metropolitana de Barcelona —en adelante C.M.B.— como órgano de gobierno local con competencias sobre varios municipios significaba un giro substancial e innovador dentro de la organización administrativa-territorial existente en España y que, básicamente, en los aspectos de ordenación y gestión urbanística habían sido asumidos hasta aquella fecha por órganos desconcentrados de la Administración Central.

La implantación de la C. M. B. como primer y hasta hoy único gobierno metropolitano en España, puede considerarse una medida inevitable dentro de la política eminentemente centralista del Régimen anterior, para

hacer frente a una de sus principales consecuencias: esto es, las graves y fuertes carencias que padecían las grandes ciudades españolas y, en especial, aquéllas como la de Barcelona que habían experimentado un crecimiento urbano, acelerado y desordenado, con una insuficiencia tradicional de inversiones públicas⁷. La solución institucional —C. M. B.— a la problemática urbanística del área metropolitana de Barcelona se planteaba además para un territorio de superficie reducida —478 km²— formado por Barcelona-ciudad y los veintisiete municipios de su zona de influencia, inferior incluso a la extensión del municipio de Madrid, que por sí sólo supera los 600 km².

3.2. FUNCIONES Y SERVICIOS

En el Decreto-Ley 5/1974 de 24 de agosto de creación de la C. M. B., ya en la exposición de motivos se establecen como funciones: el impulso del planeamiento, la programación de las actuaciones intermunicipales, el asesoramiento y la asistencia técnica a los Ayuntamientos, la acción directa en la dotación de servicios y equipamientos metropolitanos y la coordinación de sus competencias urbanísticas con las correspondientes a otros departamentos de la Administración Central y Provincial. En cuanto a los servicios, en el artículo 10 apartado 1 se definen en forma amplia que «...son servicios de interés metropolitano, los que se extiendan con unidad del planeamiento metropolitano...».

3.3. PLANES DE INVERSION

En la práctica, la C. M. B. durante los doce años de su relativamente corta existencia, ha pasado de ser un organismo esencialmente coordinador y tutor de la aplicación del planeamiento, a ser impulsor de toda una serie de servicios y equipamientos de interés metropolitano. Esta mayor orientación gestora e inversora de las actividades de la C. M. B. se corresponde también con el proceso de democratización seguido por su equipo de gobierno y constituye un intento claro de dar respuesta a las fuertes necesidades colectivas detectadas en la gran aglomeración urbana que forma su población y territorio. Entre los servicios y equipamientos ofrecidos cabe citar: la dotación de grandes parques metropolitanos, la implantación de sistemas de tratamientos de residuos sólidos y de

redes generales de recogida y saneamiento de las aguas residuales. La construcción de infraestructuras viarias de conexión intermunicipal, la planificación y coordinación del transporte público, el control del medio ambiente y la asistencia técnica a los municipios en materia de planeamiento y en la elaboración de una base de información cartográfica y catastral homogénea para todos ellos.

En concreto, los presupuestos anuales de la C. M. B. en los dos últimos ejercicios —1985 y 1986— muestran claramente la característica altamente gestora e inversora de sus actividades. Durante los dos ejercicios citados, los gastos de inversión han superado anualmente el 40% de la cifra total de gastos, alcanzando cotas superiores a los 15 millones de pesetas anuales de inversión directa por empleado —sin tener en cuenta la inversión realizada a través de empresas metropolitanas— que se comparan favorablemente con las obtenidas por la mayor parte de administraciones territoriales. Estas inversiones, por otro lado, forman parte del programa de actuaciones trienal diseñado en el Plan de Objetivos —C. M. B. (1986)— aprobado para el período 1985-1992 y responden a los principales retos que tiene planteados el área metropolitana de Barcelona en cuanto a recuperación de espacios públicos y aumento de la calidad de vida. A grandes rasgos, tales actuaciones pueden agruparse en:

3.3.1. Dotación de grandes parques metropolitanos

Una de las necesidades evidentes de la población residente en el área metropolitana de Barcelona es la disposición de zonas verdes y de esparcimiento próximas a sus lugares de residencia o trabajo. Ello se debe al modelo de crecimiento urbano seguido fundamentalmente en los sesenta con la colmatación y construcción de la mayor parte de su territorio central, concretándose en una alta densidad de viviendas y población, y mínimos o reducidos espacios para las actividades de recreo y ocio. De ahí que los grandes parques metropolitanos, llevados a cabo por la C. M. B. se hayan ubicado principalmente en municipios limítrofes a Barcelona-ciudad, como el Parque de «Can Solei» en Badalona, «Torreeraja» en Viladecans, «Les Planes» en Hospitalet, «Torreblanca» situado entre los municipios de Sant Just Desvern, Sant Joan Despí i Sant Feliu de Llobregat. El proyecto principal

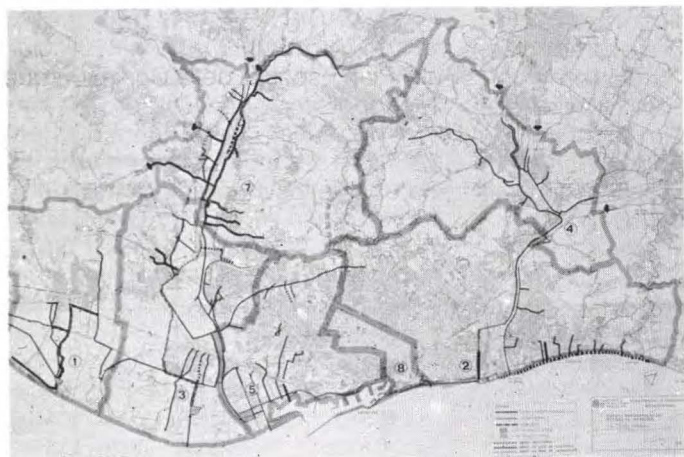
dentro de este Programa es el Parque Forestal de la Sierra de Collserola que abarca una gran parte central del área metropolitana —en terrenos que pertenecen a ocho municipios— con una extensión de 6.500 Has., enclavadas dentro del macizo del mismo nombre, y una superficie total de unas 11.000 Has. Las actuaciones en este Parque Forestal se hallan planteadas en forma de Avance o Propuesta de Ordenación y Gestión, aprobado por la C. M. B. en mayo de 1985 —véase mapa B— y que ahora es objeto de un Plan Especial que se halla en fase de redacción y aprobación. La mayor parte de las inversiones de este programa se han destinado a la compra de suelo y a la ordenación de accesos y enclaves de amplia frecuentación. En el ejercicio de 1986 las inversiones presupuestadas por estos conceptos son del orden de los 2.500 millones de pesetas, o sea, un 18% del total de los gastos de capital previstos.

3.3.2. Recuperación de la costa

El área metropolitana de Barcelona dispone de una línea de costa de más de 40 kms. de largo, teniendo sólo 10 de estos kilómetros un acceso franco y fácil para sus ciudades. Un complejo entramado de vías de ferrocarril, industrias, campings y zonas urbanas degradadas, unido a la carencia de vías de penetración, dificultan su acceso y utilización. Para la recuperación y revitalización de esta larga franja de suelo, la C. M. B. encargó la redacción de un Plan Especial de Ordenación Urbanística a un equipo técnico dirigido por el arquitecto Luis Cantallops, supervisado por la Dirección de Servicios de Urbanismo de la propia C. M. B.. Este Plan Especial fué aprobado inicialmente en junio de 1986 —véase Propuesta General del Plan en el mapa n.º 2—. Entre sus propuestas se contemplan la ubicación de la Villa Olímpica para la celebración de los Juegos de 1992. Las inversiones previstas para actuaciones de compra de suelo y remodelación urbana durante el ejercicio de 1986 superan la cifra de mil millones de pesetas y representan un 7,5 % de total de las inversiones presupuestadas para el presente ejercicio.

3.3.3. Saneamiento de Aguas Residuales

Este es un programa estrechamente vinculado al anterior, por cuanto la utilización de la costa por la población,

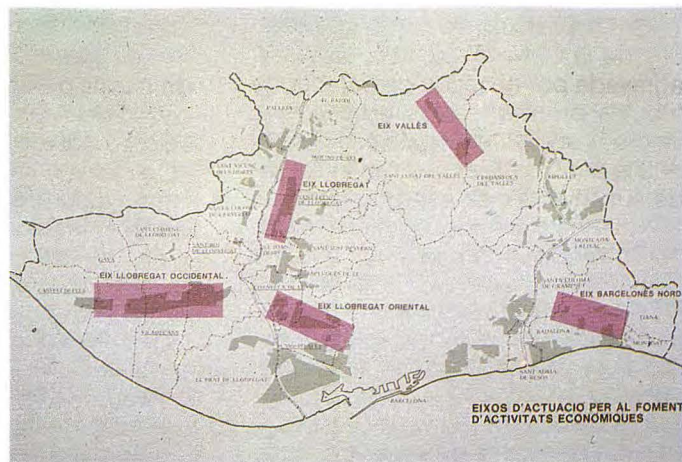


Mapa n.º 3. Plan de Saneamiento de las aguas residuales.

sobre todo en lo que respecta a sus playas, se halla directamente relacionada con la mejora sanitaria de las aguas residuales que se vierten al mar. Se trata de un programa de inversiones que asciende a 30.000 millones de pesetas, a realizar durante quince años y que empezó en 1981 —véase el Plan de Saneamiento y su estado de ejecución en el mapa n.º 3—. En la actualidad se llevan construidos más de 11 kms. de grandes colectores, con cinco plantas depuradoras en funciones y una capacidad total de 10 m³ por segundo, equivalente al 70% de las aguas a depurar. Las inversiones previstas a realizar en 1986 importan cerca de tres mil millones de pesetas y supone un 20% del total de la inversión de la C. M. B. en este año.

3.3.4. Red viaria básica

Se trata de un ambicioso programa de actuación cuyas necesidades prioritarias de inversión pública a aportar por las distintas Administraciones Públicas se estima que actualmente podrían ascender a los cien mil millones de pesetas. El fuerte déficit en este sector se deriva de la tradicional centralización de la Administración en España y, en especial, en el campo de las inversiones públicas en carreteras, que ha llevado a que se asignaran principalmente a la comunicación entre ciudades y difícilmente a la mejora de la accesibilidad dentro de las grandes conglomeraciones urbanas, excepto en el caso de Madrid-capital. Las inversiones de la C. M. B. previstas para este programa ascienden a unos mil millones de pesetas.



Mapa n.º 4. Ejes de actividades industriales.

3.3.5. Ejes de actuación industrial

Uno de los más graves problemas que en la actualidad afecta a la población del área metropolitana de Barcelona, al igual que a otras ciudades españolas y de Europa occidental, es el alto porcentaje de paro que padece su población activa, derivado de la crisis económica y que, como promedio, alcanza cotas medias próximas al 20 por 100. Si bien se trata de un problema de política económica nacional e incluso internacional, la C.M.B. en su calidad de Administración Local próxima a sus ciudadanos, al igual que las administraciones locales de las grandes ciudades de los países afectados⁸, independientemente de la composición política de sus equipos de gobierno se ha visto en la necesidad de arbitrar medidas especiales para hacer frente a esta grave situación. Tales medidas se han concretado básicamente en la promoción de suelo industrial, mediante su urbanización directa o coordinada con los propietarios privados. Para ello se han establecido cinco ejes de actividad industrial —véase mapa n.º 4— cuya promoción se realiza en cada caso a través de un órgano especial de gestión creado al efecto y que, bajo la dirección de su respectivo gerente, trata de estimular la implantación de industrias y nuevas actividades en cada uno de los ejes citados. A destacar la promoción de nuevo suelo industrial para la atracción de actividades de alta inversión en el eje de Sant Cugat-Cerdanyola, próximo a la Universidad Autónoma, con la creación del Parque Tecnológico. Las inversiones previstas dentro del conjunto de este programa para el ejercicio de 1986, se sitúan alrededor de los 900 millones de pesetas.

4. LA CORPORACION METROPOLITANA DE BARCELONA EN LA ENCRUCIJADA

Las importantes necesidades de inversión pública que tiene planteadas el área metropolitana de Barcelona para evitar el progresivo deterioro del entorno construido y cubrir los déficits de equipamiento e infraestructura que han sido parcialmente referidos en el apartado anterior y que afectan especialmente a la población con menores ingresos, no pueden ser satisfechas con los limitados recursos de la C. M. B., no obstante el camino iniciado y que, en parte, ha sido también previamente expuesto.

Hasta el pasado ejercicio de 1985, los ingresos de la C. M. B. provenían de las aportaciones de los Ayuntamientos que la integran, junto con la tasa que pagan los contribuyentes a través del recibo por consumo de agua para el Plan de Saneamiento. La Administración Central, mediante sus Ministerios de Obras Públicas y de Administración Territorial, mantiene unas subvenciones mínimas anuales del orden de los 400 millones de pesetas.

En 1985, por primera vez, la C. M. B. entra a formar parte como entidad partícipe del Fondo Nacional de Cooperación Municipal, percibiendo unos 2.850 millones de pesetas, que representan sólo la mitad de la cantidad que le correspondía en caso de haberse considerado a todos los efectos como lo que realmente es —una gran ciudad— y se le hubiese asignado por tal motivo las diferencias entre lo que percibe cada uno de los Ayuntamientos y lo que deberían percibir de acuerdo con la cifra total de población del área metropolitana.

Esta escasez de recursos económicos de la C. M. B. se halla, además, agravada por el hecho de carecer de tributos propios, según establece el Decreto-Ley de su creación. De ahí que la principal fuente de financiación de sus inversiones a largo plazo sea básicamente el endeudamiento externo, limitado lógicamente por la capacidad de crecimiento de sus recursos propios.

El camino para solventar en gran parte las dificultades financieras y de escasez de recursos para la ejecución de sus programas de inversión, podría recorrer los siguientes puntos:

a) Plena participación en el Fondo Nacional de Compensación Municipal, considerado a estos efectos su unidad de población y territorio y aplicando las diferencias de participación municipal a la C. M. B.

b) Traspaso de aquellas competencias de inversión, junto con los recursos económicos correspondientes, de las Administraciones Central y Autonómica que, por su naturaleza y ámbito, deberían llevarse a cabo por parte de la C. M. B. habida cuenta de su probada eficacia y de su mayor proximidad a los ciudadanos.

c) Dotación de una capacidad tributaria propia, mediante participación directa en determinados tributos locales, como son la contribución urbana y las licencias sobre las actividades económicas. Esta participación sustituiría el actual sistema de aportaciones municipales, basadas en los presupuestos anuales de los Ayuntamientos, que no siempre reflejan la desigual realidad urbana y económica de cada municipio.

La mayor amenaza sobre el futuro de la C. M. B. proviene, sin embargo, del campo político, en base a las dos Propuestas de Ley presentadas al Parlamento de Cataluña, una por el Consejo Ejecutivo de la Generalitat el mes de diciembre de 1985 y otra por el grupo parlamentario mayoritario de «Convergència i Unió» en septiembre de 1986, sobre Organización Territorial y Gobierno Local. En ellas se contempla la desaparición pura y simple de la C. M. B. en el primer caso, y su sustitución por dos entidades metropolitanas específicas en el segundo, una para la coordinación y gestión del transporte público y otra para el abastecimiento y tratamiento de aguas, así como residuos y eliminación de basuras.

La argumentación económica o técnica que pueda subyacer en una u otra propuesta no ha sido hasta ahora explicitada. Los motivos cabe situar-

los en la lucha del Gobierno de la Generalitat para alcanzar mayores cotas de poder político en la gestión y gobierno del Área Metropolitana de Barcelona, siguiendo así en cierta manera, el camino seguido por el Gobierno conservador inglés con la abolición del Consejo Metropolitano del Gran Londres, el pasado mes de abril, gobernado por los laboristas. Frente a este hecho, cabe señalar la realidad bien distinta que presenta el Área del Gran Londres, con un territorio cuatro veces mayor, una población con algo más del doble de habitantes y cuyo gobierno disponía en 1985 de un presupuesto anual treinta veces superior al de la C. M. B.

La abundante literatura sobre el tema de la abolición de los gobiernos metropolitanos en Inglaterra⁹ pone en evidencia que las medidas abolicionistas implican necesariamente un aumento de la centralización y de los costes en la gestión de los servicios públicos, una mayor complejidad y conflictividad en su producción, así como unos menores niveles de calidad y de control y participación democrática. Una mínima actitud prudente, teniendo en cuenta los progresos de la C. M. B. y, en especial, su carácter innovador dentro de la Administración en España, lleva a exigir que la Propuesta presentada, antes de ser aceptada, debería demostrar de forma suficiente, aunque ello fuera dentro del campo de la argumentación, que la implantación de dos nuevas entidades metropolitanas en sustitución de la actual C. M. B. no implicaría ninguno de los inconvenientes expuestos. La carga de la prueba, en tal caso, siguiendo la más pura lógica conservadora, correspondería necesariamente a quien propone la modificación, es decir, al grupo parlamentario de «Convergència i Unió».

A simple vista parece evidente que la sustitución de una entidad —C. M. B.— por otras dos, difícilmente puede presentar en ningún caso menores costes de gestión o mayor simplicidad en la realización de los servicios colectivos.

Por otro lado y habida cuenta de que las competencias de esas nuevas entidades metropolitanas que se plantean abarcan una parte relativamente reducida de las actuales actividades de la C. M. B. —algo menos del 30% de las inversiones presupuestadas para 1986—, es fácilmente previsible que su creación supondría un traspaso de competencia locales a la Generalitat, ya que en su mayor parte

se trata de actividades que interesan al conjunto del territorio —Ejecución del Plan Especial de la Costa, Parque Metropolitano de Collserola, Vías Metropolitanas— y no pueden ser implementadas individualmente por cada uno de los municipios implicados. La resultante sería una centralización en la producción de servicios públicos y, por ende, mayores dificultades para el control y participación que pretende modernizarse.

La C. M. B., por sus especiales características de entidad escasamente dimensionada —menos de 400 empleados— con una alta proporción de personal titulado —más del 30%—, lleva desarrollados proyectos de tecnología avanzada difícilmente divisibles o traspasables a otras entidades, sin que ello ocasionara fuertes costes de ruptura. Entre dichos proyectos cabe destacar la creación y funcionamiento de una base de datos catastrales y sobre usos del suelo, actualizable de forma permanente en tiempo real por los ayuntamientos del Área Metropolitana mediante un sistema remoto de conexión informática. Su diseño y funcionamiento responden a una concepción global y coordinada de las actividades y funciones que desarrolla la C. M. B.

Otro tanto puede decirse de los servicios de control del medio ambiente o de la elaboración de Planes Especiales de interés metropolitano. La indudable trascendencia de la decisión que finalmente adopte el Parlamento de Cataluña sobre el futuro de la C. M. B. debe prevenir cualquier toma de posición que no se halle debidamente fundamentada y argumentada. Lo contrario podría significar caer en puros arbitrios que políticamente no deberían merecer cabida en sociedades como la nuestra, que se pretende sea avanzada y plenamente democrática. La amplia serie de criterios y argumentos que han sido expuestos sobre las ventajas y la problemática que, con carácter general, deben afrontar los gobiernos metropolitanos y, en particular, los importantes retos que tiene planteados la C. M. B., junto con las ventajas descritas que comporta su existencia, parecen justificar sobradamente su continuidad, sin que ello signifique descartar medidas de reforma o mejora en el futuro que puedan aumentar o potenciar el control democrático o la eficacia de su funcionamiento.

JOAN ANGELET

Gerente de la Corporación Metropolitana de Barcelona

The fast urban growth and industrial development that surrounding areas of the big cities experienced in the fifties and sixties, produced many local problems, lacking of the appropriate territorial and administrative organization to manage them.

The generalized response to this situation in the western countries has been the creation of metropolitan governments based upon the following arguments and criteria:

- Greater fiscal equity
- Economies of scale and lower costs in the provision of certain public services
- Global and coordinated approach of the development and location of public services and facilities
- Necessary administrative link to approach the citizens to the management of its major collective services and to progress in the processes of decentralization and modernization of the Administration.

The establishment of metropolitan governments is produced within a context of temporary social inequalities.

The specific problems which that establishment brings about derive from the following causes:

- Inherited situation
- Domains conflicts and rivalry with other administrations
- Short period of establishment
- Management of impersonal services with results not always well known by the average citizen.

None of these kinds of problems seem to counteract reasonably the arguments previously adduced in favour of the creation of metropolitan governments.

The Corporación Metropolitana de Barcelona (C.M.B.) was created in 1974. Its intended functions were: to impulse urban planning, the programming of intermunicipal actions, the advise and technical assistance to municipal governments, the managerial action on services and metropolitan facilities provision and the coordination of its urban planning competences with those corresponding to other departments of the Central and Provincial Administration.

In practice, along its twelve years of relatively short existence, the C.M.B. has changed from being an essentially coordinating body, guardian of the planning application, to be the driving agent of a whole range of services and facilities of metropolitan interest, between them: the provision of large metropolitan parks, the establishment of systems of refuse collection and treatment, and of general sewage systems, the construction of intermunicipal highway infrastructures, the planning and coordination of public transportation, environmental control and technical assistance to the municipalities in the drafting of an homogeneous cartographic information base used for planning purposes.

The annual budgets of the C.M.B. during the last two financial years—1985 and 1986—clearly show the importance of the managerial and investor character of its activities.

Today the important needs of public invest-

ments which suffers the Barcelona metropolitan area can't be satisfied with the limited resources of the C.M.B., situation which is aggravated by the fact of the lack of its own taxes, as was established in its creation Decreto Ley (Legal Decree).

Still the greater threat to the future of the C.M.B. comes from the political field, due to the two Propuestas de Ley (Act Proposals) presented before the Parlament de Catalunya, one by the Consejo Ejecutivo de la Generalitat in december of 1985 and the other by the majority parliamentary group of «Convergencia i Unió» in september of 1986, about Territorial Organization and Local Government.

They contemplate the pure and simple disappearance of the C.M.B. in the first case, and its substitution by two specific metropolitan entities in the second, one for the coordination and management of public transportation and the other for the water supply and treatment, as well as refuse disposal.

The economic or technical reasons which may underlie in one or the other proposal have not been explained until now.

The unquestionable transcendence of the decision that the Parlamento de Catalunya adopt must prevent any position not sufficiently based and argued.

The contrary could mean pure arbitrariness which from a political point of view should not take place in societies like ours, which intends to be advanced and fully democratic.



Esquema que muestra las líneas maestras sobre las que se estructura el Plan Especial de la Zona Costera Metropolitana y su relación con los elementos preexistentes en el sector del Poble Nou.

CITAS

¹ Véase un resumen sobre distintas experiencias de gobiernos metropolitanos en NORTON, A. (1983).

² La «renta real» viene definida no sólo por los ingresos monetarios —como se hace en economía— sino también en función de la accesibilidad y proximidad a los distintos servicios y equipamientos de la ciudad. Harvey, D. (1973), Capítulo 2.

³ Alonso, W. (1970) p. 39.

⁴ Los antecedentes del gobierno metropolitano de Barcelona pueden situarse bastante lejos en la Historia, entre los siglos XII y XIII, con la existencia del «Consell de Cent», con jurisdicción sobre el territorio de prácticamente todos los municipios que componen la actual C.M.B. Véase J. Sobrequés y S. Riera (1985).

⁵ Véase síntesis histórica sobre el proceso de institucionalización del Área Metropolitana de Barcelona, en Saez, X (1985).

⁶ Decreto-Ley 5/1974 de 24 de agosto, por el que se crea la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona. Véase exposición de motivos.

⁷ La estimación de las necesidades de inversión pública en el área de la C. M. B. realizada en el Estudio Económico del P. G. M. se cifraban en 1976 del orden de los 280 mil millones de ptas. Véase C. M. B. (1976) págs. 20-32.

⁸ Véanse los artículos de debate de Benington, J. y Sharples, A. referidos a estrategias económicas, publicados en «Local Economy» (1986), págs. 7-33.

⁹ Véase, entre otros: Whee, F. (1985) y Flynn, N., Leach, S. y Vielva, C. (1985) y, en especial el libro de Loughlin, M. (1986) pág. 178.