

En el caso de Barcelona ciudad, los participantes en los grupos de discusión coinciden con el recelo a añadir otro ámbito de gobierno con elecciones, sobre todo por el coste correspondiente a esta decisión. La impresión generalizada es la de que los barceloneses tendrían que pagar más si se daba esta elección metropolitana, y que además habría más burocracia. También consideran que esta figura metropolitana tendría demasiado poder, y este hecho se valora negativamente. Creen que si ya cuesta ponerse de acuerdo sobre las prioridades a la hora de dar respuesta a las necesidades de los diversos barrios de Barcelona, todavía sería más difícil realizar este proceso para 36 municipios. En definitiva, una alcaldía metropolitana les parece lejana y que no podría responder a las necesidades ciudadanas locales.

En todos los grupos, una idea primordial que se repite es la incompreensión de las razones para elegir directamente a unos representantes para una institución que desconocen. En otras palabras, la gran mayoría de los participantes consideran que no tienen suficiente información y que antes de valorar una elección directa metropolitana tendrían que saber qué es y qué hace el AMB. Les parece lógico que un ente coordine políticas metropolitanas como el transporte o el tratamiento de residuos pero no ven la necesidad de dotarlo de una representación elegida directamente.

#### 4. Conclusiones

El debate sobre la elección directa a escala metropolitana vuelve a ser objeto de debate político en las aglomeraciones europeas, incluida la de Barcelona. Este modelo de elección tiene ventajas (visibilidad, compromiso con una agenda metropolitana, rendimiento de cuentas) e inconvenientes (concentración del poder y coste económico), y su debate plantea las relaciones con otros ámbitos de gobierno (cómo se inserta este nuevo líder dentro del entramado institucional existente, tanto con los municipios como con las regiones o el Estado).

Estas cuestiones se trasladan al área metropolitana de Barcelona, donde existe una institución metropolitana desde 2011, cuando se constituye el AMB en virtud de la Ley 31/2010. En este caso no existe una elección directa sino que son los alcaldes y concejales municipales los que conforman los órganos de representación de la institución. En este contexto, nos hemos preguntado si la gente se siente menos vinculada a su municipio de residencia a favor de un sentimiento de pertenencia metropolitana y si estarían a favor de llevar a cabo reformas a escala metropolitana. Gracias a la combinación de una investigación cuantitativa y cualitativa, hemos apuntado la idea de que existe un sentimiento de pertenencia local fundamentado en los vínculos personales, y que la idea de 'comunidad metropolitana' solo se asocia a la movilidad y a las oportunidades que permite un territorio mayor y bien conectado. En líneas generales, las personas entrevistadas conciben el área metropolitana de Barcelona de un modo abstracto y funcional, no como un espacio político. Así, la institución es percibida como un ente de prestación y gestión de servicios. Como muestra el artículo de Font en este mismo número, el AMB tiene potencial para desarrollar más políticas metropolitanas, especialmente en materia de cohesión social. La realización de políticas públicas, no tanto las vinculadas al transporte y a los residuos sino a los

servicios sociales, quizás ayudaría a hacer más visible la tarea del AMB, reforzando la legitimidad por rendimiento (*output legitimacy*).

Si el objetivo es reforzar la legitimidad de la representación (*input legitimacy*), es preciso provocar un mayor interés por la institución metropolitana y el sentimiento de ser parte de un espacio metropolitano conjunto. En este sentido, la elección directa de un alcalde metropolitano podría ayudar a ver el AMB como un todo, con problemas y proyectos comunes. La elección directa implica otorgar otro tipo de legitimidad a esta institución, haciéndola más visible, y fortalecer su liderazgo. Aunque en algunas ocasiones esta idea se ha puesto sobre la mesa, no ha habido un verdadero debate público. Antes, sin embargo, de hacer esta propuesta, sería necesario comunicar y transmitir mejor lo que hace el AMB, publicar más información sobre su financiación y su funcionamiento, etc. Actualmente, se trata de una institución poco conocida por la ciudadanía, aunque se ocupa de aspectos claves para las personas que viven en la aglomeración de Barcelona.

Sin embargo, el mayor reto político recae en el papel de los alcaldes ante la institución metropolitana. Aplicando la idea anglosajona de *no taxation without representation*, se entiende que si existe una institución metropolitana con capacidad fiscal y decisoria es preciso que los ciudadanos puedan elegir a los representantes. Por lo tanto, la decisión de elegir o no a los consejeros metropolitanos depende en gran medida de qué competencias y financiación tiene la estructura metropolitana. Esta es pues la cuestión fundamental. ¿Queremos que el Área Metropolitana de Barcelona sea un verdadero gobierno metropolitano? ¿Queremos que tenga más competencias y más autonomía fiscal? ¿O preferimos que sea un ente de gestión de perfil más técnico que político? Es preciso, de entrada, un debate sobre esta cuestión por parte de los alcaldes que son miembros de esta para poder plantear la elección directa. En efecto, es preciso que los alcaldes se sientan parte del AMB y reconozcan la importancia de un proyecto metropolitano compartido.

Por parte de la ciudadanía, la emergencia de una identidad metropolitana a largo plazo será más fácil de construir si existe una vinculación afectiva y un conocimiento del territorio, un diseño institucional y una movilización ciudadana que favorezcan la creación de un relato metropolitano. En efecto, en Barcelona tenemos algunos ejemplos aislados de movilizaciones metropolitanas, como en los años 1990 con 'la guerra del agua' o recientemente, y tímidamente, con la reivindicación de la unión de los dos tranvías por su impacto en la movilidad metropolitana. Temas como el acceso a la vivienda han dado lugar a movimientos sociales como la Plataforma de Afectados por la Hipoteca o el Sindicato de Inquilinos. A pesar de tener una dimensión local, son temas de alcance metropolitano, y por lo tanto existe potencial para su desarrollo a una escala metropolitana y para empezar a dotar de sentido colectivo el espacio metropolitano. Sin estos elementos, difícilmente se podrá hablar de una identidad metropolitana y de una voluntad de llevar a cabo reformas a escala metropolitana, como la elección directa de los representantes políticos.

## LA FINANCIACIÓN DE LAS ÁREAS METROPOLITANAS. UNA ESPECIAL REFERENCIA AL CASO DEL AMB

PAULA SALINAS

Universidad Autónoma de Barcelona y Barcelona GSE

MAITE VILALTA

Universidad de Barcelona

### Resumen

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas tienen que hacer frente a unas necesidades de gasto muy distintas a las del resto de gobiernos locales. En este estudio se analiza, por un lado, desde un punto de vista teórico, cómo deberían organizarse y financiarse las grandes aglomeraciones urbanas, y más concretamente las áreas metropolitanas. Por otro lado, se analiza el caso concreto del Área Metropolitana de Barcelona, cuáles son las funciones que desempeña y cómo se financia. El análisis muestra cómo, en base a las prescripciones de la teoría, sería necesario replantear el reparto de competencias entre los municipios y el Área Metropolitana de Barcelona, y realizar una reforma de su sistema de financiación que permitiera incrementar su volumen de recursos y su autonomía fiscal.

**Palabras clave:** grandes aglomeraciones urbanas, financiación, Área Metropolitana de Barcelona.

### 1. Introducción

Las grandes aglomeraciones urbanas son un polo de atracción para personas, empresas y otras instituciones, a la vez que son el principal motor del crecimiento económico de los países. En el año 2014, el 54% de la población mundial vivía en áreas urbanas, y se prevé que la concentración urbana siga creciendo. La ONU (UN-Habitat, 2015) proyectó que en el año 2050 esta cifra llegaría hasta el 66%. Este gran crecimiento de las áreas urbanas está intensamente ligado a su crecimiento económico (World Bank, 2009; Henderson, 2010). Buena parte de la innovación tiene lugar en las áreas urbanas, que pueden tener un tamaño lo bastante grande como para disponer del grado necesario de especialización de fuerza laboral, conocimiento, negocios, servicios, infraestructuras, instituciones y comunicaciones (Bird y Slack, 2007).

Estas características de las grandes aglomeraciones urbanas comportan que los gobiernos de las grandes ciudades y de las correspondientes áreas metropolitanas deban dar respuesta a unas necesidades ciudadanas muy distintas de las de las poblaciones de menor tamaño poblacional, ya sean derivadas de la elevada concentración demográfica de la población, de los mayores niveles de pobreza y desigualdad, o de su elevado nivel de actividad socioeconómica, entre otros. Además, los núcleos urbanos no solo dan servicio a sus ciudadanos, sino también a los ciudadanos de las poblaciones de su entorno o de su área metropolitana, y a menudo son los motores económicos de una región o país, lo que también puede incrementar sus necesidades de gasto de modo considerable.

Para ser competitivas internacionalmente, las ciudades y sus áreas urbanas necesitan proveer de una gran variedad de servicios,

como por ejemplo transporte, agua, alcantarillado, recogida y tratamiento de residuos, seguridad y bomberos, parques, cultura y ocio, vivienda social o servicios sociales. Por un lado, las grandes aglomeraciones urbanas atraen a individuos con rentas más bajas y familias que buscan oportunidades de trabajo, y que tienen acceso a un abanico más amplio de servicios sociales especializados de los que existen habitualmente en municipios más pequeños. Esto determina que la demanda de servicios sociales, vivienda social o servicios de salud sea más elevada que en otras poblaciones. Por otro lado, sin embargo, las grandes ciudades suelen ser también los grandes centros de negocios de un país, y compiten en el ámbito internacional. Esto requiere que, además de una buena red de transportes y comunicaciones, puedan ofrecer servicios que atraigan y retengan el capital humano altamente cualificado en ámbitos como la educación, los parques públicos o las actividades recreativas y culturales. Es decir, las ciudades necesitan proveer de servicios que atraigan a los trabajadores más cualificados, y contribuir a mejorar la calidad de vida de los ciudadanos (Florida, 2002), por lo que también proveen de un abanico de servicios más amplio que otros gobiernos locales (Bird, 1995). Esto las conduce también a tener que afrontar unas necesidades de gasto diferenciales.

Además, en los últimos años se ha observado una problemática creciente en torno a una serie de retos que deben afrontar las grandes aglomeraciones urbanas. En primer lugar, se están produciendo fuertes incrementos de precios en el mercado de la vivienda, que generan procesos de gentrificación y una creciente segregación espacial. En segundo lugar, las ciudades tienen que jugar un papel fundamental en materia de sostenibilidad y gestión de residuos. Las ciudades, como grandes concentraciones de población y de actividad económica, generan elevados niveles de contaminación y producción de residuos. Concretamente, las ciudades generan entre el 60% y el 80% del consumo de energía mundial, y son responsables del 70% de la emisión de gases generadores del efecto invernadero (UN-Habitat, 2016). En último lugar, para poder hacer frente a los retos mencionados anteriormente, las ciudades y las áreas urbanas tienen que saber entender y utilizar las nuevas tecnologías en su beneficio (Vanguardia Dossier, 2018). La creación de *smart cities* gracias a la utilización del *big data* permitirá analizar los patrones de consumo y de utilización de bienes y servicios públicos, la recogida de información útil y la elaboración de políticas informadas y basadas en la evidencia.

La medida en que las administraciones públicas puedan dar respuesta a estas cuestiones depende directamente de cuál sea su volumen de recursos y de su capacidad para determinar dicho volumen y su composición. De acuerdo con la literatura existente, estas especificidades de las grandes aglomeraciones urbanas hacen recomendable que su sistema de financiación también sea específico (Bird, 1980). No obstante, en pocos países las grandes ciudades y las áreas metropolitanas reciben un tratamiento distinto al del resto de municipios (Bahl, 2010). En el caso español, la falta de un tratamiento específico para las grandes aglomeraciones urbanas en el sistema de financiación y la falta de autonomía de las ciudades y las áreas metropolitanas para incidir sobre sus ingresos, comporta que su margen de maniobra para dar respuesta a las crecientes necesidades de su población pueda verse muy limitado.

El estudio que se presenta a continuación tiene un doble objetivo. Por un lado, analizar desde un punto de vista teórico cómo deberían organizarse y financiarse las grandes aglomeraciones urbanas, y más concretamente las áreas metropolitanas. El interés se centrará especialmente en las grandes aglomeraciones urbanas organizadas en dos niveles de gobierno, el nivel municipal y el nivel metropolitano, que es el modelo al que se ajusta el área metropolitana de Barcelona. Más concretamente, se analizará cuáles son las funciones que tendría que desempeñar, en este contexto, el nivel metropolitano de gobierno, y cómo deberían financiarse dichas funciones. Por otro lado, se analizará el caso concreto del Área Metropolitana de Barcelona, analizando cuáles son las funciones que desempeña y cómo se financia. Finalmente, se ofrecerán una serie de reflexiones finales sobre los elementos que habría que reformar de la financiación del AMB con el fin de mejorar su autonomía financiera y la eficiencia en la asignación de los recursos.

## 2. Marco teórico

### 2.1. Financiación y competencias: ¿qué hay que financiar?

Para determinar cuál debería ser la financiación de un área metropolitana, y cuáles tendrían que ser sus fuentes de financiación, es necesario definir previamente cuáles tendrían que ser sus competencias. De acuerdo con lo que establecen Bird y Slack (2007), en las áreas metropolitanas con dos niveles de gobierno, como serían el Área Metropolitana de Barcelona o la Greater London Authority, el nivel de gobierno más alto debería ser el responsable de la provisión de los siguientes servicios:

- **Servicios que benefician a toda el área en su conjunto**, como, por ejemplo, el transporte interurbano o las carreteras. De acuerdo con el principio de equivalencia fiscal, los límites geográficos del gobierno que presta un determinado servicio tendrían que coincidir con los límites de donde están los beneficiarios de este servicio, y que son quienes contribuyen a financiarlo.
- **Servicios que implican una redistribución de recursos**, como, por ejemplo, políticas de vivienda social, servicios de asistencia social, de atención a la infancia o una política de garantía de rentas (KSNET, 2018). Concretamente, la implantación de la política redistributiva en una jurisdicción grande, como sería el caso de un área metropolitana, permitiría internalizar sus efectos externos y reducir los problemas derivados de la movilidad de las personas entre municipios en respuesta a las políticas sociales de cada municipio. Adicionalmente, permitiría reducir las desigualdades entre los municipios de su jurisdicción.

En general, parece claro que la movilidad interjurisdiccional sería más reducida entre los municipios de fuera de un área metropolitana y los del área, que entre los municipios de una misma área metropolitana, por lo que si una política redistributiva se implantara en todo el territorio metropolitano, los movimientos migratorios en respuesta a la implantación de esta política serían probablemente más limitados que si esta se implantara en tan solo uno o algunos de los municipios del área. Esto provocaría que las externalidades horizontales entre municipios fueran más reducidas, permitiendo así que

el nivel de redistribución se acercara más al nivel socialmente eficiente, y que la segregación social o en función del nivel de renta entre municipios no se viera incrementada. Esto sería cierto siempre y cuando el área metropolitana englobara todo el territorio que sería necesario para que los diversos beneficios mencionados fueran efectivos, es decir, cuando el área metropolitana coincidiera con el área funcional o el área de mercado de trabajo existente en torno a las grandes ciudades.

- **Servicios que generan externalidades**, como, por ejemplo, las políticas redistributivas (mencionadas anteriormente), políticas de medio ambiente, salud pública, transporte público, recogida y tratamiento de residuos, servicios de seguridad pública, desarrollo económico o planificación urbana regional. Cuando un servicio municipal genera externalidades, ya sea porque benefician a los usuarios de otros municipios que se desplazan (externalidades *commuter*) o porque los beneficios del servicio se extienden más allá de las fronteras de un municipio (externalidades *spillover*), es recomendable que el servicio lo provea un nivel de gobierno con una jurisdicción más amplia, como sería el área metropolitana.
- **Servicios que presentan economías de escala**, ya sea en el consumo o en la producción, como, por ejemplo, vivienda social, salud pública, políticas de movilidad y transporte público, provisión y recogida de aguas, recogida y tratamiento de residuos, o políticas de prevención de incendios, entre otros. El aprovechamiento de las economías de escala permite reducir el coste de los servicios por usuario, por lo que siempre sería recomendable desde el punto de vista de la eficiencia.

De acuerdo con lo que establecen Bird y Slack (2007), el nivel de gobierno más bajo tendría que ser el responsable de los servicios que generan unos beneficios más acotados en el espacio, como serían el alumbrado público, el mantenimiento de las calles municipales, los servicios de bomberos, la planificación urbana local, los parques públicos e instalaciones de ocio, o las bibliotecas.

Este modelo de área metropolitana con dos niveles de gobierno tiene la ventaja que permite la redistribución entre municipios, a la vez que resulta más ventajoso en términos de rendimiento de cuentas, eficiencia y adaptación a las demandas de los ciudadanos que el modelo con un solo nivel de gobierno. Permite la coordinación en la provisión de los servicios de los cuales es responsable el área metropolitana, y puede permitir una mayor eficiencia en la asignación de recursos que en el caso de las áreas metropolitanas con un solo nivel de gobierno. Además, hay un mayor potencial para garantizar la igualdad, dado que la calidad de los servicios locales no queda restringida por la capacidad fiscal de cada jurisdicción. En general, se pueden aprovechar mejor las economías de escala e internalizar las externalidades en la provisión de servicios transferidos al área metropolitana, lo que puede reducir los costes de provisión y mejorar la eficiencia. Asimismo, teniendo en cuenta que la movilidad de los factores es más reducida a nivel metropolitano, puede mejorar la eficiencia en la recaudación de impuestos. También se pueden beneficiar de

economías de escala en la administración de los impuestos.

Por el contrario, también puede haber costes añadidos derivados de la duplicidad en la provisión de servicios y costes de coordinación (Kitchen, 2002). También hay que decir que los modelos con dos niveles de gobierno pueden resultar menos transparentes y crear más confusión entre los ciudadanos, que no pueden identificar tan fácilmente cuál es el nivel de gobierno que se encarga de la provisión de los distintos servicios, disminuyendo también su poder para influir en las decisiones presupuestarias. Finalmente, a menudo las áreas metropolitanas no engloban todo el territorio que sería necesario para que los distintos beneficios mencionados sean efectivos. Nueva York, Toronto o Copenhague son ejemplos donde esto sucede.

## 2.2. ¿Qué principios económicos es preciso que se cumplan?

Tanto la teoría como el sistema comparado ponen de manifiesto que el reparto de los ingresos entre los distintos gobiernos existentes en un Estado debe realizarse dando cumplimiento a un conjunto de principios económicos básicos (Vilalta, 2015). Fundamentalmente, son los siguientes:

- **Principio de autonomía financiera.** Los gobiernos disponen de autonomía financiera si tienen capacidad para tomar decisiones sobre cuánto, cómo y en qué gastan, y sobre cuándo y cómo obtienen sus ingresos. Esto solo es posible si buena parte de sus ingresos procede de fuentes de financiación incondicionadas, lo que permite la autonomía financiera por el lado del gasto, y, sobre todo, a través de figuras tributarias propias, lo que facilita la autonomía financiera por el lado del ingreso.

Por lo tanto, el ejercicio de la autonomía financiera por parte de los gobiernos locales supondrá que una parte importante de sus ingresos pueda proceder de varias figuras tributarias sobre las cuales dispongan de capacidad normativa, así como de capacidad de gestión y de administración. De este modo, mejora la corresponsabilidad fiscal de los gobiernos locales, lo que facilita el rendimiento de cuentas ante los ciudadanos y contribuye a reducir los problemas que supone la existencia de ilusión fiscal, es decir, la no percepción por parte de los ciudadanos del verdadero coste de los servicios que reciben de las administraciones locales, en este caso, de las áreas metropolitanas. De hecho, la mejora de la autonomía financiera de las administraciones locales es necesaria para alcanzar una mayor eficiencia, tanto en la prestación de los servicios como en la obtención de los ingresos necesarios para financiarlos.

- **Principio de suficiencia y equilibrio vertical.** En una situación de equilibrio vertical, el grado de cobertura de las necesidades de gasto con ingresos potenciales tendría que ser el mismo para los distintos niveles de gobierno (centrales, regionales y locales). Es decir, el reparto competencial y la distribución de los ingresos potenciales debería producirse de tal modo que los tres niveles de gobierno dispongan de recursos suficientes para poder atender las competencias que les han sido atribuidas. Cuando

el reparto se produce de forma tal que un determinado nivel de gobierno subcentral no llega a cubrir sus necesidades de gasto mediante los ingresos tributarios potenciales que le han sido asignados, mientras que al nivel central le ocurre justamente lo contrario, tanto la teoría como el sistema comparado aconsejan la existencia de una subvención incondicionada que corrija este desequilibrio.

- **Principio de equidad horizontal.** La teoría establece que una situación de equidad horizontal es aquella en que los gobiernos que forman parte de un mismo nivel pueden alcanzar un grado similar (o igual) de prestación de los servicios que tienen atribuidos, pidiendo a sus ciudadanos un mismo esfuerzo fiscal. Si se trata de garantizar dicho principio para las áreas metropolitanas de un país, debería dársele cumplimiento mediante una subvención niveladora procedente de un nivel de gobierno superior. En el caso de España, donde hasta el momento solo se han constituido dos áreas metropolitanas, no existe tal mecanismo de nivelación.

No obstante, resulta relevante tener en cuenta este principio de equidad horizontal en relación con los municipios que forman parte de cada área metropolitana a la hora de determinar su financiación, especialmente si esta procede en parte de aportaciones realizadas por los municipios. Concretamente, habrá que evitar que, para financiar los servicios que provea el área metropolitana en cuestión, los municipios con menos recursos se vean obligados a pedir un esfuerzo fiscal mayor a sus ciudadanos para recibir un mismo nivel de servicio que los ciudadanos de los municipios con más recursos.

Es preciso tener en cuenta que la definición del criterio de equidad a aplicar corresponde al terreno de los valores y debe resolverse desde el ámbito de la política. La literatura económica y la experiencia de otros países muestran que se trata de una cuestión que admite diversas respuestas, a menudo difíciles de consensuar. En el Área Metropolitana de Barcelona se establece el principio de solidaridad según el cual los beneficios y los costes de vivir en el entorno metropolitano tienen que distribuirse equitativamente entre sus habitantes, independientemente del municipio en que vivan.

- **Principio de transparencia, coordinación y lealtad institucional.** Un buen modelo de financiación tiene que disponer de mecanismos técnicos e institucionales adecuados para consensuarlo y aplicarlo. Tanto el diseño como la aplicación del modelo de financiación surgen de negociaciones políticas, que sería recomendable que se produjeran con la mayor transparencia y la menor discrecionalidad posible. Esto solo es posible si existen reglas e instituciones capaces de diseñar el modelo, realizar un seguimiento del mismo, actualizarlo y resolver los posibles conflictos que a lo largo del tiempo puedan plantearse. Con el fin de disponer de un buen marco institucional que permita y facilite la coordinación de la toma de decisiones que afectan a los diferentes gobiernos, sería conveniente, entre otras medidas:

- I. Crear instituciones que sean responsables del seguimiento y la supervisión del modelo. Dichas instituciones deberían velar por que la aplicación del modelo a lo largo del tiempo no suponga una ruptura con lo que se ha pactado en el año base. A menudo, las decisiones de un gobierno afectan a otros, por lo que es preciso prever instituciones que velen por el cumplimiento del principio de lealtad institucional.
- II. Establecer órganos de coordinación horizontal y vertical. Es decir, los gobiernos metropolitanos deberían participar en la toma de decisiones que les afecten, junto con los otros niveles de gobierno (central, autonómico y municipal), así como en órganos de relación horizontal (con las otras áreas metropolitanas).
- III. En la medida en que un porcentaje importante de los recursos impositivos de las áreas metropolitanas en España procede del IBI –tal y como se verá más adelante– cuya base imponible está directamente vinculada a la valoración catastral de los inmuebles, está claro que una parte importante de sus ingresos dependen de las decisiones y el buen funcionamiento de la Dirección General del Catastro, junto con las de los municipios que forman parte del área. Por lo tanto, es imprescindible que existan espacios adecuados de colaboración y coordinación entre las diferentes administraciones.

## 2.3. Tipología de ingresos de las áreas metropolitanas

Si se observan diferencias en las necesidades de gasto que tienen las grandes aglomeraciones urbanas, es razonable pensar que sus modelos de financiación y, por lo tanto, la forma de obtener los recursos deberían tener en cuenta dichas diferencias. Hay que tener en cuenta que en algunos casos las administraciones de las grandes aglomeraciones urbanas, ya sean metropolitanas o municipales, están tomando decisiones sobre un conjunto de servicios que afectan a un número más elevado de ciudadanos que el que tienen algunos gobiernos intermedios del mismo Estado. Por ejemplo, en España hay comunidades autónomas (gobiernos intermedios) que tienen una población mucho más pequeña que la de Madrid y Barcelona.

Si bien en la práctica es posible encontrar distintas estructuras de ingreso, la literatura económica ofrece un cuerpo teórico que permite establecer qué fuentes de financiación pueden ser las más eficientes para la provisión de los diferentes tipos de servicios públicos por parte de los distintos niveles de gobierno, y en función de cómo estén repartidas las responsabilidades entre estos distintos niveles de gobierno. Así, habrá que tener en cuenta la idoneidad de que las áreas metropolitanas se financien con impuestos sobre la propiedad, tasas y precios públicos, transferencias procedentes de otros niveles de gobierno o endeudamiento, o a través de la provisión publicoprivada de los servicios, lo que dependerá en gran medida de su tamaño, del tipo de servicios que proveen y de sus competencias en provisión de infraestructuras.

En términos generales, los impuestos a la propiedad pueden resultar adecuados para financiar servicios relacionados con la propiedad, como, por ejemplo, provisión de agua, regulación del tráfico o urbanismo; pero pueden no resultar adecuados para financiar servicios como la provisión de vivienda social u otros servicios sociales. En los países escandinavos, donde los gobiernos locales acostumbran a tener competencias en el ámbito de los servicios sociales, los municipios se financian de manera importante a partir de impuestos sobre la renta. En la medida en que los gobiernos locales también provean de servicios que respondan a los intereses regionales o nacionales, también estaría justificada la existencia de transferencias intergubernamentales. Tal y como establecen Bird y Slack (2007), igual como sucede con los gastos, las necesidades de ingreso tienden a ser distintas en las grandes áreas metropolitanas o ciudades, lo que refleja la distinta naturaleza y el nivel de los servicios que proveen, y su mayor capacidad para obtener ingresos impositivos. Estas áreas a menudo tienen, o deberían tener, una mayor autonomía fiscal que otras áreas urbanas y rurales, tanto por el lado del gasto, como por el lado del ingreso.

En cualquier caso, a la hora de configurar el modelo de financiación de un área metropolitana deberían tenerse en cuenta una serie de aspectos que enumeramos a continuación:

#### **En relación con la composición de la cesta tributaria:**

##### **a. Tasas y precios públicos**

En términos generales, las tasas y precios públicos son adecuados para financiar determinados servicios que son típicamente locales y donde es fácil identificar quien es el beneficiario directo del servicio (agua, alcantarillado, recogida y eliminación de residuos, transporte, ocio, electricidad, etc.), y el nivel local de gobierno debería emplearlos siempre que sea posible (Bird, 2001). Concretamente, el uso de tasas y precios públicos permite mejorar la eficiencia en la provisión de los servicios, al hacer visible para los usuarios cuál es su coste de provisión. Esto es especialmente cierto en el caso de las grandes áreas metropolitanas, dado que permiten que el coste marginal que supone la mejora de la eficiencia en la prestación del servicio pueda financiarse con un aumento de la carga que asumen los consumidores, tanto los residentes en la ciudad como los que viven fuera de la ciudad y que también utilizan el servicio. Es decir, permiten internalizar los efectos externos de tipo *commuter*. A la vez, el empleo de tasas puede ser un buen instrumento que contribuya a reducir los costes de congestión de algunos servicios en las ciudades. En el caso de las grandes áreas metropolitanas, las tasas y precios públicos también pueden contribuir a hacer un uso más eficiente del espacio.

Habitualmente, se argumenta que la financiación de los servicios con la aplicación de precios públicos puede tener efectos regresivos, si bien esto no es cierto para muchos de los servicios que proveen las grandes ciudades, y de los cuales se benefician en mayor medida los ciudadanos con unas rentas más elevadas. Asimismo, con un buen diseño de las tasas y precios públicos puede evitar que se generen efectos regresivos.

##### **b. Impuestos**

En el caso de los servicios para cuya financiación no pueden emplearse tasas o precios públicos, porque resulta difícil delimitar quiénes son sus beneficiarios (caso de los bienes públicos), los impuestos que tienen que soportar los residentes locales de la ciudad pueden ser un buen sistema de financiación en el caso de los servicios que benefician exclusivamente a los residentes en el municipio.

La asignación de impuestos que la teoría del federalismo fiscal tradicionalmente atribuye al nivel local de gobierno es muy limitada. Los únicos impuestos que les atribuye son aquellos que son fáciles de administrar a nivel local, que afectan solo a los residentes locales y que no pueden generar problemas de competencia, ya sea horizontalmente (entre gobiernos locales) o verticalmente (entre gobiernos locales y no locales). Bird (2008) establece que un buen impuesto local debería tener las siguientes características:

- i. La base impositiva debería ser relativamente inmóvil, para permitir a las autoridades locales variar los tipos sin perder parte de su base impositiva.
- ii. La recaudación debería ser adecuada para satisfacer las necesidades locales y aumentar en el tiempo en la misma medida que el gasto.
- iii. La recaudación debería ser relativamente estable y fácil de predecir.
- iv. No tendría que ser posible exportar la carga impositiva a no residentes, con el fin de asegurar que las decisiones presupuestarias son eficientes y transparentes.
- v. La base impositiva debería ser visible para asegurar el rendimiento de cuentas.
- vi. Los sujetos pasivos deberían pensar que el impuesto es justo.
- vii. El impuesto debería ser relativamente fácil de administrar eficientemente y efectivamente.

Los gobiernos locales en general, y las grandes ciudades en particular, necesitan tener libertad suficiente para poder modificar el nivel y la composición de sus ingresos, si se les quiere dotar de autonomía y hacer efectivo el rendimiento de cuentas. Un impuesto local sería definido como aquel que es establecido por los gobiernos locales, sus tipos impositivos son definidos también por el gobierno local, y son gestionados por el nivel local (Bird, 2008). Ahora bien, impuestos que reúnan estas tres características no son habituales en la práctica. En algunos países, un impuesto local puede ser recaudado por cada ente local, pero el tipo impositivo y la base están determinados a nivel central o por otro nivel de gobierno. Este tipo de impuestos tendrían que ser mejor entendidos como impuestos centrales o provinciales, que se distribuyen entre las ciudades en forma de transferencia. Esto es especialmente cierto en los casos en que no hay ninguna conexión clara entre la cantidad que reciben las ciudades y la cantidad que se recauda en el municipio.

##### **En relación con las transferencias:**

En relación con las transferencias, es aconsejable que las áreas metropolitanas no tengan demasiada dependencia de las subvenciones procedentes de otras administraciones. Es importante que dispongan de un elevado grado de autonomía financiera que les permita tomar decisiones por el lado del ingreso y, por lo tanto, que les permita poder decidir su propia política tributaria. Por esto, el peso de las transferencias no tendría que ser demasiado elevado dentro de la estructura de su presupuesto de ingresos. Es decir deberían ser menos dependientes y tener más autonomía de la que disponen el resto de gobiernos locales, para tomar decisiones sobre cómo obtener sus ingresos.

Es preciso tener en cuenta, sin embargo, que en determinados países los gobiernos locales y, por lo tanto, las grandes ciudades, tienen asignadas unas competencias de gasto superiores a los ingresos que pueden obtener con su cesta tributaria. En estos casos, o bien habrá que ampliar la capacidad de los gobiernos locales para obtener sus propios recursos, o bien será necesario el diseño de un buen mecanismo de subvenciones incondicionadas, que tenga en cuenta tanto la capacidad fiscal como las necesidades de gasto de dichos gobiernos.

Y con respecto a las subvenciones específicas o condicionadas, también pueden tener su papel dentro del conjunto de fuentes de ingresos de las áreas metropolitanas; por ejemplo, cuando se trata de financiar servicios como el transporte urbano, que generan externalidades que van más allá de sus límites geográficos. En este caso estaría justificado que el gobierno metropolitano recibiera de otras administraciones una subvención específica para financiar este tipo de servicio. Dichas subvenciones intergubernamentales no estarían, sin embargo, justificadas en caso de que se destinaran a la financiación de inversiones. Al contrario, la financiación por parte del gobierno central de infraestructuras locales puede generar ineficiencias y situaciones de inequidad entre regiones, que aconsejan que estas sean financiadas por parte de los propios gobiernos locales.

##### **En relación con el endeudamiento:**

El endeudamiento de un área metropolitana también merece ser tratado de distinto modo al del resto de gobiernos locales. A menudo los gobiernos locales no pueden endeudarse para financiar sus gastos operativos, si bien sí que pueden endeudarse para financiar sus inversiones. Recurrir al endeudamiento no tiene por qué ser malo si se trata de financiar inversiones que serán utilizadas por generaciones futuras o para financiar un proyecto puntual para cuya financiación sería necesaria una fuerte fluctuación de los impuestos pagados por los ciudadanos. Si bien es posible que los entes locales más pequeños tengan más restringido el acceso al crédito, fácilmente las áreas metropolitanas tendrán más capacidad para obtener préstamos sin tener que utilizar la asistencia de niveles superiores de gobierno, y en mejores condiciones. Ahora bien, también hay que tener presente que el endeudamiento limita la flexibilidad de los gobiernos locales, en el sentido de que necesariamente tendrán que dedicar una parte de su presupuesto al retorno de la deuda.

##### **En relación con las contribuciones especiales:**

Las contribuciones especiales son tasas que tienen que pagar los propietarios o

promotores de las construcciones que requieren la realización de obras públicas, y que se destinan a financiar dichas obras. Cómo se reparta la carga entre los constructores y los compradores de las viviendas dependerá de las características concretas de las funciones de oferta y demanda. Según Slack (2002) las contribuciones especiales pueden incentivar un desarrollo urbanístico más eficiente y desincentivar la dispersión urbana, siempre y cuando se calculen de manera tal que reflejen adecuadamente los costes de las inversiones.

#### **En relación con el *partenariado publicoprivado*:**

El *partenariado publicoprivado* consiste en la participación directa de uno de los sectores en un proyecto controlado por el otro sector. La forma más común de *partenariado publicoprivado* es aquella en la que el sector privado se implica en la provisión de servicios públicos, realizando una parte de la inversión inicial en una infraestructura y encargándose de su explotación durante un tiempo determinado, de acuerdo con la regulación establecida por el sector público, al término del cual la infraestructura se transfiere al sector público. De este modo el sector público puede construir las infraestructuras que necesite, sin necesidad de hacer frente a su coste y, por lo tanto, sin endeudarse. Otra forma de colaboración *publicoprivada* se da cuando se contrata el sector privado para la realización de servicios como la provisión de agua, la gestión de residuos, la provisión de infraestructuras de ocio o el transporte. En estos casos, las inversiones necesarias para la provisión de los servicios también irían a cargo de las empresas privadas.

Las infraestructuras en las grandes aglomeraciones urbanas son esenciales para la prosperidad económica, social y medioambiental. Las administraciones de las grandes aglomeraciones no solo tienen que proveer de infraestructuras como caminos, agua o alcantarillado, sino que también tienen que proveer de toda una serie de servicios destinados a mejorar la calidad de vida de sus ciudadanos, como parques, bibliotecas, vivienda social e infraestructuras de ocio. De acuerdo con lo que establece la teoría económica, dichas infraestructuras deberán financiarse de manera local, ya sea mediante el endeudamiento, contribuciones especiales, o *partenariados publicoprivados*.

### **3. Una referencia al caso del Área Metropolitana de Barcelona**

#### **3.1. Competencias del Área Metropolitana de Barcelona**

De acuerdo con lo establecido en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, las áreas metropolitanas son entidades locales integradas por los municipios de grandes aglomeraciones urbanas, entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras. Asimismo, establece que estas se tendrán que crear y regular mediante la legislación de la comunidad autónoma, que tendrá que determinar los órganos de gobierno y administración, en los que estarán representados todos los municipios integrados en el área; el régimen económico y de funcionamiento, que garantizará la participación de todos los municipios en la toma de decisiones y una justa distribución de las cargas entre ellos; así como los servicios y obras de prestación o realización metropolitana y el procedimiento para su ejecución.

Así pues, el Área Metropolitana de Barcelona se creó a partir de la Ley 31/2010, del 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, y asumió las competencias que ejercían hasta entonces la Entidad Metropolitana del Transporte (EMT), que tenía como objeto prestar de forma conjunta los servicios de transporte público de viajeros en su ámbito territorial; la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos (EMSHTR), que tenía competencias sobre el ciclo del agua y el tratamiento y aprovechamiento de los residuos municipales; y la Mancomunidad de Municipios, que tenía como objetivo armonizar las actuaciones de los diferentes municipios de su ámbito territorial, con realizaciones vertebradoras de nivel supramunicipal, obras más pequeñas de carácter local, o el mantenimiento de los espacios naturales y las playas. Por lo tanto, las actuaciones que las dos entidades metropolitanas y la mancomunidad de municipios ejercían en su territorio en el ámbito de sus competencias tuvieron que extenderse a todos los municipios que integran el Área Metropolitana de Barcelona. A estas competencias se añadieron, además, otras nuevas, especialmente en los ámbitos de urbanismo y el ámbito social.

Como resultado de este proceso, pues, al Área Metropolitana de Barcelona le corresponden las competencias heredadas de las entidades metropolitanas y la Mancomunidad de Municipios, concretamente: competencias territoriales de ordenación del territorio, urbanismo e infraestructuras de interés metropolitano (parques, playas, espacios naturales, infraestructuras de movilidad...), planificación y gestión del transporte y la movilidad, y medio ambiente y sostenibilidad, donde se incluyen las competencias relacionadas con el ciclo del agua, los residuos y medio ambiente. Y una serie de competencias en el ámbito del desarrollo económico, fomentando la actividad económica, el empleo y la creación de empresas en los campos de la industria, el comercio, los servicios y los recursos turísticos; en el ámbito de la vivienda, por delegación de los municipios metropolitanos, con el objetivo de garantizar la solidaridad intermunicipal en estas actuaciones, y en el ámbito de la cohesión social, que constituye uno de los objetivos de la creación del AMB y es el principio a través del que se definen las políticas de urbanismo, de transporte, de medio ambiente, de infraestructuras y de asistencia a los municipios metropolitanos.

De este modo, el AMB realizó en el ejercicio 2016 un gasto de 652 millones de euros, al que habría que añadir el gasto realizado por las empresas y organismos autónomos que dependen de esta, fundamentalmente Transportes Metropolitanos de Barcelona, y los organismos autónomos del taxi, la vivienda y AMB Informació. Si se analiza el destino funcional del gasto del AMB, se observa que casi el 40% se destina al servicio de transporte público, que asciende a casi 242 millones de euros; el 23% se destina a servicios de bienestar comunitario, donde se incluirían los servicios de tratamiento de residuos que realiza el Área Metropolitana de Barcelona, gasto que asciende a casi 150 millones de euros, y el 12,6% se destina a vivienda y urbanismo, que asciende a casi 82 millones de euros. El resto de programas tienen un peso inferior al 10% en la liquidación del presupuesto, e incluyen los gastos de medio ambiente, pago de la deuda pública, gastos de carácter general, infraestructuras, fomento del empleo, servicios sociales y promoción social, comercio, turismo y pymes.

#### **3.2. El modelo de financiación del Área Metropolitana de Barcelona**

De acuerdo con lo establecido en el RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, las áreas metropolitanas pueden establecer y exigir tasas, contribuciones especiales y precios públicos, de conformidad con lo que se haya previsto en sus normas de creación. Además, el artículo 153 establece que las áreas metropolitanas pueden establecer un recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles (IBI) en su territorio, que se exigirá a los mismos sujetos pasivos y en los mismos casos contemplados en la normativa reguladora de dicho impuesto, y consistirá en un porcentaje único que recaerá sobre su base imponible, que no podrá ser superior al 0,2%. Adicionalmente, las áreas metropolitanas también pueden financiarse con las subvenciones de carácter finalista que se podrán establecer en los Presupuestos Generales del Estado para la financiación de aquellos servicios específicos que constituyan el objeto de las áreas metropolitanas, cuya cuantía se determinaría anualmente.

En base a este marco regulador estatal, la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, prevé las siguientes fuentes de financiación: i) los ingresos procedentes del patrimonio y otros ingresos de derecho privado; ii) el recargo sobre el impuesto sobre bienes inmuebles, establecido por la legislación de haciendas locales para las áreas metropolitanas; iii) otros recargos sobre los impuestos de los municipios o de la Generalitat creados de acuerdo con la legislación reguladora de las haciendas locales; iv) las tasas y los precios públicos para prestar servicios y para realizar actividades de su competencia; v) los cánones y otros derechos a su favor para explotar servicios públicos y utilizar el dominio público metropolitano; vi) las cuotas urbanísticas y las contribuciones especiales para ejecutar obras y para establecer, mejorar o ampliar servicios; vii) el producto de las multas y las sanciones; viii) las transferencias de la Generalitat y de otros entes supramunicipales con respecto a las delegaciones de competencias que se acuerden; ix) la participación en los tributos del Estado y de la Generalitat, en los términos establecidos por la legislación reguladora de las haciendas locales; x) las aportaciones de los municipios que la integran; xi) las subvenciones y otros ingresos de derecho público; xii) el producto de las operaciones de crédito; xiii) los recursos procedentes de la Unión Europea y de programas comunitarios; xiv) cualquier otro recurso creado para financiar el Área Metropolitana de Barcelona.

Por lo tanto, en base a la legislación establecida, el único tributo que puede fijar el Área Metropolitana de Barcelona es el recargo sobre el IBI, de un máximo del 0,2%. Actualmente, el AMB está utilizando esta potestad tributaria, mediante la aplicación del Tributo Metropolitano. Tal y como se puede observar en la tabla 2, sin embargo, este tributo representa tan solo el 15,2% de su presupuesto total. Entre los recursos propios del AMB se incluirían también los ingresos derivados de la prestación de servicios, que representan casi una cuarta parte del presupuesto (24,9%), los cánones por el aerobús y el bus turístico (2,9%), el canon de AB Empresa Metropolitana (2,2%) y otros (0,7%). Entre los ingresos por prestación de servicios estaría incluida la tasa metropolitana de tratamiento de residuos, que se regula mediante ordenanza fiscal metropolitana aprobada anualmente, y que se vincula al consumo de agua potable, y los ingresos

obtenidos con la venta de las tarjetas de transporte para personas mayores y menores de 16 años.

En conjunto, pues, los recursos propios del AMB representan casi la mitad de su presupuesto de ingresos, el 45,9%, mientras que las transferencias representan el 54,1% restante. Así, aproximadamente la mitad del presupuesto de ingresos del AMB proviene de recursos propios, sobre los que el AMB tendría un cierto grado de autonomía para tomar decisiones, y la otra mitad procede de transferencias, sobre las que el AMB no tendría ningún margen para tomar decisiones.

En la tabla 3 se analiza el detalle de los ingresos por transferencias que tendría que recibir el Área Metropolitana de Barcelona en el ejercicio 2018, en función de la fuente de financiación. Tal y como se puede observar, dichas transferencias proceden en buena parte de las aportaciones municipales: el 28%. Concretamente, se pueden distinguir los siguientes tipos de aportaciones municipales:

- Las aportaciones municipales sobre la PIE (participación en los ingresos del Estado), que representan el 16,9% del presupuesto total. Las aportaciones municipales sobre la PIE se calculan a partir de la aplicación de un porcentaje establecido para cada municipio, que se aprobó en el Consejo Metropolitano del AMB el 22 de diciembre de 2015. Los porcentajes se determinaron a partir de lo que históricamente cada municipio aportaba a la Mancomunidad y se sitúan en torno al 9%.
- Las aportaciones municipales para inversiones o sobre la base tributaria del IBI, que representan el 9,9% del total. En realidad se trata de una entrada y salida contable, ya que se trata de una aportación municipal que se destina a hacer inversiones en el propio municipio y que ejecuta el mismo.
- Las aportaciones municipales para servicios prestados, que representan el 1,2% del total.

Aparte, en la tabla 3 también destacan las transferencias procedentes del ATM y la Generalitat, que representan el 15% y el 8,7%, respectivamente. Con respecto a las transferencias del Estado, el presupuesto del AMB prevé una transferencia del Estado en virtud de lo indicado en la Ley de Haciendas Locales para las áreas metropolitanas, que iría vinculado al mantenimiento de las playas, si bien este pago no se ha hecho nunca efectivo desde que se pactó en el año 2011 con el gobierno de la Administración del Estado.

Por lo tanto, de acuerdo con el análisis anterior, la financiación del Área Metropolitana de Barcelona proviene fundamentalmente de transferencias, que representan el 54,2% de su presupuesto de ingresos en el año 2018; de su cesta tributaria, que representa el 40,2%, que incluye impuestos (15,2%) y tasas y precios públicos (25,1%); y de ingresos patrimoniales, que representan el 5,6%. En la tabla 4, donde se analiza el destino de estos ingresos, se observa que casi el 70% es de carácter finalista, de modo que el poder de decisión del AMB para decidir en qué gastar sus recursos se limita al 30% de los ingresos. Es decir, el AMB solo tiene autonomía para decidir en qué gastar los ingresos que proceden, básicamente, de las aportaciones municipales sobre la PIE o el Tributo Metropolitano. El resto de ingresos es de carácter finalista, y tiene

que destinarse a los servicios de recogida y tratamiento de residuos (23,3%), transporte (21,1%), territorio (11,6%), agua (11,4%), medio ambiente (0,1%) y otros (0,3%).

Finalmente, es preciso destacar que, en términos generales, el gasto correspondiente a dichos servicios, con la excepción del servicio de agua, no se cubre totalmente con estos ingresos finalistas, de tal manera que el AMB tiene que destinar los recursos no finalistas de los que dispone a cubrir su financiación. De estos servicios, el más deficitario, y con una tendencia creciente, es el de transportes. Esta cuestión limita todavía más la autonomía del AMB para tomar decisiones de gasto, ya que en cierto modo casi todos sus recursos quedan condicionados a la prestación de los servicios que realiza.

#### **4. Recapitulación y reflexiones finales sobre el modelo de financiación del Área Metropolitana de Barcelona**

Las grandes ciudades y las áreas metropolitanas deben hacer frente a unas necesidades de gasto muy distintas a las del resto de gobiernos locales que implican tener que dedicar una gran cantidad de recursos a la provisión de determinados servicios, como el transporte, el agua, la recogida y el tratamiento de residuos, o la vivienda, entre otros. De acuerdo con lo establece la teoría, algunas de estas funciones deberían llevarse a cabo por parte del gobierno metropolitano, con el fin de dar cumplimiento al principio de equivalencia fiscal, internalizar los efectos externos, aprovechar las economías de escala. Los gobiernos metropolitanos también deberían desarrollar aquellas funciones que impliquen una redistribución de recursos, para evitar algunos de los efectos negativos que puede generar el desempeño de estas funciones por parte de los gobiernos municipales, como pueden ser el incremento de las desigualdades socioterritoriales o problemas sobre la hacienda de sus administraciones.

Por lo tanto, de acuerdo con esta visión, en las áreas metropolitanas con dos niveles de gobierno (metropolitano y municipales) servicios como el transporte público interurbano o las carreteras intermunicipales; las políticas de medio ambiente, salud pública, o desarrollo económico; el servicio de recogida y tratamiento de residuos; y las políticas de vivienda social, los servicios de asistencia social u otras políticas redistributivas, entre otros, deberían ser provistos preferiblemente por el nivel de gobierno metropolitano. En cambio, el nivel de gobierno municipal debería ser el responsable de los servicios que generan unos beneficios más acotados en el espacio, como serían el alumbrado público, el mantenimiento de las calles, los servicios de bomberos, la planificación urbana local, los parques públicos y las instalaciones de ocio o las bibliotecas, si bien en el caso de las ciudades principales de las áreas metropolitanas sería necesario analizar la idoneidad de que el gobierno metropolitano también participara en la financiación de este tipo de instalaciones, que pueden terminar beneficiando toda la población del área.

Si se compara esta distribución de competencias con la que existe en el área metropolitana de Barcelona, se observa que el AMB es la que, en línea con lo establecido por la teoría, se encarga de la planificación y gestión del transporte público y la movilidad; desarrolla las competencias territoriales de ordenación del territorio, urbanismo e infraestructuras de interés metropolitano; desarrolla políticas de medio ambiente y sostenibilidad, donde

se incluyen las competencias relacionadas con el ciclo del agua, los residuos y medio ambiente; y desarrolla también una serie de competencias en el ámbito del desarrollo económico y en el ámbito de la vivienda, si bien estas funciones tienen un peso más limitado en su presupuesto. Por el contrario, las políticas que implican una redistribución de recursos entre ciudadanos se desarrollan, en su mayoría, desde los gobiernos municipales, aunque existan claros argumentos económicos a favor de que estos tipos de políticas se desarrollen a nivel metropolitano. Si bien por razones históricas en el origen del Área Metropolitana de Barcelona su papel ha estado tradicionalmente limitado a este ámbito, vale la pena recordar que uno de los objetivos de la creación del AMB es la cohesión social, por lo que podría tener sentido que algunas políticas redistributivas que actualmente se llevan a cabo de manera descoordinada entre los diferentes municipios del área metropolitana de Barcelona se centralizaran hacia el AMB. Asimismo, habría que plantearse si con el gasto realizado actualmente en las funciones que tiene encomendadas el AMB se está dando una respuesta adecuada a las necesidades del área metropolitana, ya sea en el ámbito del transporte y la movilidad, en el ámbito del medio ambiente u otros.

Ahora bien, es necesario tener en cuenta que con el modelo actual de financiación del AMB difícilmente podría asumir más competencias de las que está desarrollando actualmente, o incrementar su gasto en las competencias que ya desarrolla. En el estudio realizado se ha mostrado cómo la autonomía tributaria de la entidad es muy limitada, tanto por el lado del ingreso como por el lado del gasto. Así, por el lado del ingreso se ha visto que el AMB puede tomar decisiones que afectan tan solo al 45,9% de sus ingresos totales. En este sentido, pues, tendría un cierto margen de maniobra para incrementar su financiación, por ejemplo incrementando su recargo sobre el IBI dentro de los márgenes establecidos, o incrementando los cánones y las tasas que recibe por la prestación de sus servicios. Ahora bien, este margen es ciertamente limitado, y difícilmente permitiría una ampliación de las competencias del AMB o un incremento importante de su gasto. Por el lado del gasto, se ha visto que su autonomía también es muy limitada, ya que más del 70% de sus ingresos son de tipos finalista, y buena parte de sus recursos no finalistas debe dedicarlos también a la provisión de los servicios deficitarios, como el transporte.

Por lo tanto, el desarrollo y crecimiento del AMB pasa necesariamente por la investigación de nuevas fuentes de financiación que, de un lado, permitan incrementar su volumen de recursos; y por otro lado, permitan incrementar su autonomía fiscal y su corresponsabilidad fiscal ante los ciudadanos. Así, habría que pensar en la posibilidad de establecer nuevos impuestos o tasas ambientales que permitieran al AMB desarrollar políticas efectivas en este ámbito; recargos sobre otros impuestos de niveles de gobierno superiores, como el IRPF, especialmente si se piensa en ampliar las competencias del AMB para incluir políticas de carácter social o redistributivo; o algún impuesto o recargo que estuviera relacionado con la actividad económica que se desarrolla en el área metropolitana de Barcelona.

Además de buscar nuevas fuentes de financiación, sería necesario replantear algunas de las fuentes de financiación actuales. Así, sería recomendable realizar una revisión del Tributo Metropolitano, tanto

para tratar de incrementar su recaudación como para mejorar su progresividad, y para incrementar su visibilidad ante la ciudadanía. Asimismo, habría que analizar en detalle el cálculo de las aportaciones municipales sobre la PIE, los efectos distributivos que genera entre municipios, y pensar en el sentido económico de que sean los municipios los que financien el AMB y no los niveles de gobierno superiores. Además, incluso en caso de que se determine que son los municipios los que deben financiarlo, sería necesario establecer en base a qué criterio debe establecerse esta financiación, si en base al principio del beneficio, o en base al principio de la capacidad de pago, lo que no está claro actualmente. Finalmente, sería recomendable reducir la condicionalidad de las transferencias que recibe el AMB de otros niveles de gobierno, con el fin de incrementar así su autonomía fiscal.

## HACIA UN GOBIERNO LOCAL METROPOLITANO: EL POTENCIAL DE LA LEY DEL ÁREA METROPOLITANA DE BARCELONA

TOMÀS FONT I LLOVET  
Universidad de Barcelona

### Resumen

Se analizan los ordenamientos europeo (Carta Europea de la Autonomía Local), español (Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local y la relativa jurisprudencia constitucional) y catalán (Ley del Área Metropolitana de Barcelona) con respecto al reconocimiento de la autonomía, el régimen de las competencias y la atribución de potestades y prerrogativas públicas al Área Metropolitana de Barcelona (AMB). En virtud de esto, se caracteriza el AMB como una verdadera entidad de gobierno local habilitada para formular políticas públicas de ordenación de la vida económica y social de su territorio. Se analizan, asimismo, las posibilidades legales de formular políticas comunes con los municipios metropolitanos y de proyección exterior del territorio metropolitano. Finalmente, se invoca alguna experiencia europea comparada para plantear la conveniencia del reconocimiento constitucional de las instituciones metropolitanas.

**Palabras clave:** Área Metropolitana de Barcelona, gobierno local, autonomía local, competencias locales, reforma constitucional.

### 1. El reconocimiento de la autonomía del AMB

La consolidación del AMB, recuperada 'desde abajo' después de su desmembración en el año 1987, a través de la dinámica asociativa y consorcial de los municipios, y confirmada definitivamente por la Ley 31/2010 (LAMB), abre unas nuevas posibilidades de proyección del mismo hecho metropolitano y de su más adecuado tratamiento.

El artículo 1.3 LAMB establece que "El Área Metropolitana de Barcelona tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para cumplir sus finalidades". Por su parte, el artículo 4

LAMB, al fijar los principios generales por los cuales se rige la actuación del Área Metropolitana de Barcelona, enumera en primer lugar el de "autonomía local, que garantiza el ejercicio de la actuación bajo su responsabilidad estricta."

Esta declaración es relevante porque ni la Constitución, ni el Estatuto de Autonomía (EAC), ni la Ley de Bases del Régimen Local (LBRL), cuando declaran y garantizan la autonomía local, la atribuyen a las áreas metropolitanas. De modo que es la LAMB la que hace una apuesta por un modelo de organización dotada de autonomía. Ciertamente, la autonomía del AMB no queda tan blindada como si existiera una garantía constitucional de dicha autonomía, y es cierto que queda en manos del legislador ordinario darle un mayor o menor contenido. A pesar de que, una vez reconocida por el legislador la existencia del "hecho metropolitano" a que alude el artículo 93 EAC, es difícil desconocerlo posteriormente.

Puede ser bueno tener presente que en otros países europeos, como en Italia, se han llevado a cabo reformas constitucionales para incluir las ciudades metropolitanas como elementos básicos de la organización territorial del Estado, con autonomía, estatutos propios y facultades y funciones de acuerdo con los principios establecidos en la misma Constitución.

A nivel de las instituciones europeas, la Carta Europea de la Autonomía Local (CEAL) también garantiza la autonomía de las entidades locales y concreta los contenidos. Pero España, al ratificarla en el año 1988, formuló, por un lado, una declaración indicando que la CEAL solo se aplicaba a las entidades reguladas en los artículos 140 y 141 de la Constitución (municipios y provincias); y, por otro lado, formuló una reserva sobre la aplicación del artículo 3.2 de la Carta, en el sentido de entender que la elección directa por sufragio universal no tenía necesariamente que ser puesta en práctica en todas las entidades locales.

En este sentido, una eventual aproximación de la organización metropolitana a la de las provincias (o veguerías), –que podría llegar a un proceso de refundición institucional en la línea señalada por el Informe de la Comisión de Expertos sobre la Organización Territorial de Cataluña del año 2000 (Font i Llovet, 2010)–, permitiría asegurar al AMB la protección constitucional de su autonomía.

Incluso la reserva realizada por España a la CEAL podría entenderse que no excluye las áreas metropolitanas de su ámbito de aplicación. En efecto, es posible considerar que el área metropolitana es una de las "agrupaciones de municipios distintas a la provincia" a que se refiere el artículo 141.3 CE, y en consecuencia "una de las colectividades locales reguladas en el artículo 141 CE" a las que sí que es de aplicación la CEAL, según la reserva efectuada por España.

En cualquier caso, partiendo de una situación que no es desfavorable, existe todavía una amplia perspectiva de mejora en el reconocimiento y la configuración normativa de la garantía de la autonomía del AMB, así como las opciones abiertas para su organización política.

### 2. Potestades públicas y competencias del AMB: hacia un 'gobierno local' metropolitano

La calificación del AMB como entidad local supramunicipal "de carácter territorial" (art. 1.2 LAMB) –calificación que no era obligada y que es fruto de una decisión

del legislador– permite sostener que, a diferencia de las entidades funcionales creadas en el año 1987, su actuación no está restringida a unas materias concretas, sino que tiene una universalidad de fines, y no está limitada en cuanto a los instrumentos jurídicos a utilizar.

### 2.1 Las potestades y prerrogativas del AMB

En efecto, tanto la regulación de las potestades y prerrogativas del AMB (art. 3.1 LAMB), como la de las competencias metropolitanas (art. 13 y ss. LAMB) ofrecen un marco de actuación muy potente.

En primer lugar, con respecto a las potestades públicas, el AMB tiene atribuidas todas aquellas políticas propias de los poderes públicos territoriales que le permiten establecer verdaderas políticas públicas propias y bajo su responsabilidad. En especial, se trata de las primeras potestades enumeradas en el artículo 3.1 LAMB: "a) la potestad normativa para aprobar reglamentos; b) la potestad de autoorganización; c) las potestades tributaria, tarifaria y financiera; d) las potestades de planificación y programación; e) la potestad expropiatoria".

Y es importante destacar que el artículo 3.4 LAMB introduce una concreción muy significativa sobre el alcance de la potestad normativa metropolitana y su capacidad de articular políticas públicas: "El Área Metropolitana de Barcelona, mediante su potestad normativa y reglamentaria y en el ámbito de sus competencias, entre otros objetos, puede regular: a) el ejercicio de actividades de los particulares, sometiéndolas a licencia o autorización previas, a comunicación previa o declaración responsable y a otras medidas de inspección y control administrativo de acuerdo con la legislación sectorial correspondiente; b) la organización y el funcionamiento de los servicios y las actividades de su competencia, con la adopción de las diversas formas de gestión de los servicios públicos establecidas por las leyes".

Así, pues, el AMB se configura como un verdadero 'gobierno local' que puede incidir directamente en la posición jurídica de los ciudadanos delimitando, restringiendo o bien ampliando su esfera de derechos y libertades. Una posibilidad que siempre se ha señalado como una de las carencias principales para hacer de la provincia una verdadera entidad local territorial (Fundación Democracia y Gobierno Local, 2011).

### 2.2 Las competencias del AMB

En segundo lugar, con respecto a las competencias metropolitanas, también es muy significativa la forma en que la ley efectúa su reconocimiento. Por un lado, el artículo 13.1 LAMB dispone: "El Área Metropolitana de Barcelona ejerce las competencias que le atribuye esta ley, las que le pueden atribuir otras leyes y, con la aceptación previa, las que le delegan los municipios y otras administraciones". Esto quiere decir, de entrada, que no existe un *numerus clausus* en las materias y competencias metropolitanas y que, en consecuencia, no hay ningún ámbito material excluido, por principio, de la posible actuación del AMB. El legislador lo podrá concretar y, en su caso, redistribuir las competencias asignadas a otros niveles locales, autonómicos o estatales.

En este sentido, el artículo 84.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye al legislador la distribución entre las diversas administraciones locales –donde hay que incluir las áreas metropolitanas– de las responsabilidades públicas indicadas en el