

Relaciones interadministrativas de cooperación y de coordinación y áreas metropolitanas (Comentario a la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991)*

José Manuel Bandrés

Magistrado del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña
y Profesor Asociado de Derecho Constitucional
de la Universidad de Barcelona.

I

La sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991 es exponente de la complejidad que plantea la delimitación conceptual de las relaciones interadministrativas en el seno de las Administraciones públicas y en particular en el interior de los Entes locales ¹.

La Constitución española de 1978, al erigir como principios rectores de actuación de las Administraciones Públicas los principios de eficacia y coordinación, impulsa la racionalidad en el entramado de relacio-

* Sentencia de la sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991. (Sección Quinta). Ponente: ALBERTO ANDRÉS PEREIRA. *Revista Jurídica de Cataluña. Jurisprudencia*. Tomo I (1992). Pags. 223 a 225.

¹ ENRIC ARGULLOL observa que la expresión relaciones interadministrativas sirve para ofrecer una visión de conjunto o agrupada de una pluralidad de técnicas a través de las cuales se pretende integrar la acción de las diversas Administraciones públicas y combinar la presencia de los diversos intereses públicos de los que son exponentes. «Autonomía local y relaciones interadministrativas». *Las relaciones entre Administración local y Administración de Justicia*. Ed. Ayuntamiento de Barcelona. Barcelona, 1990. pág. 133. Puede verse además sobre las relaciones interadministrativas E. RIVERO YSERN. «Las relaciones interadministrativas». *RAP* núm. 80 (1976). Pág. 39 y ss. LUCIANO PAREJO ALFONSO. «Relaciones interadministrativas y Régimen local». *REDA* núms. 40-41 (1984). Págs. 195 a 230. RAFAEL ENTRENA CUESTA. «Las relaciones interadministrativas». *Revista Autonomías*. Núm. 5 (1986). Pág. 73 y ss.

nes de los Entes públicos². La ordenación de las relaciones interadministrativas para satisfacer de modo eficaz los intereses a que sirven las Administraciones Públicas se presenta como un postulado constitucional, que se integra en el genérico deber de lealtad de los poderes públicos a la Constitución que se expresa en los artículos 9.1 y 103 de la Norma Fundamental, y como una necesidad estructural para el funcionamiento del Estado en su conjunto que aparece diversificado en una pluralidad de entes públicos dotados de autonomía como refiere el artículo 137 de la prima Lex.

La Ley de Bases de régimen local 7/1985 de 2 de abril, es consciente de la necesidad de asentar en la Constitución las relaciones de las Corporaciones locales con las Comunidades Autónomas y el Estado, superando las tradicionales relaciones de jerarquía y tutela, y de introducir nuevas técnicas de relación, conciliando los principios de unidad, y su traducción administrativa en los de coordinación y eficacia, con el principio constitucional de autonomía y el administrativo de descentralización para evitar «la invertebración del poder público administrativo».

El régimen de relaciones interadministrativas, que se introduce en el respeto preciso al principio de autonomía local, descansa de modo general en los principios de colaboración, información recíproca y coordinación que se exponen en el artículo 10 y se explicitan en un Capítulo que bajo esa denominación se integra en las Disposiciones comunes a las entidades locales (arts. 55 a 62), privilegiando las relaciones de cooperación libremente convenidas entre las Administraciones Públicas interesadas, previendo la corrección en todo caso de las disfunciones o desobediencias graves al sistema institucional³.

II

La sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991 examina con rigor precisamente las relaciones de colaboración y cooperación acordadas entre tres entidades locales radicadas en el ámbito territorial de Cataluña, desmenuzando, a la luz de la juris-

² Vid. LUCIANO PAREJO ALFONSO. *Estado social y Administración Pública*. Ed. Cívitas. Madrid, 1983. Pág. 137 y ss.

³ Vid. A. FONTANA PUIG. «Las relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local». *REALA* núms. 235-236 (1987). Págs. 651 a 674. LUCIANO PAREJO ALFONSO. «El sistema de relaciones interadministrativas en la Ley reguladora de bases de régimen local». *La Autonomía Local en la Constitución. Tratado de Derecho Municipal*. Dir. SANTIAGO MUÑOZ MACHADO. Ed. Cívitas. Madrid, 1988. Tomo I. Pág. 88 y ss.

prudencia del Tribunal Constitucional y de la garantía institucional de autonomía local, el sistema de relaciones interadministrativas establecido en la ley estatal de bases de régimen local y en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña 8/1987, de 15 de abril.

Pero además, esta meditada resolución judicial tiene un relevante interés porque participa en el apasionante debate jurídico no cerrado del diseño de la organización territorial de Cataluña en lo que se refiere a la consideración del Area Metropolitana de Barcelona, incorporándose a la colección de sentencias motivadas por la interposición de recursos contencioso-administrativos generados por la extinción de la Entidad municipal metropolitana de Barcelona ⁴, operada por la disposición adicional de la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, dando así credibilidad al juicio formulado por el profesor Luciano Vandelli que la calificaba de conflictiva y problemática ⁵.

La sentencia del Tribunal catalán, frente a un recurso interpuesto por el letrado de la Generalidad al amparo del artículo 65 de la Ley 7/1985, de 2 de Abril, enjuicia con precisión la conformidad o disconformidad a Derecho de un Convenio de Cooperación institucional, aprobado el 14 de julio de 1988 por cada uno de los Entes participantes, ente la Mancomunidad de municipios del Area Metropolitana de Barcelona y las Entidades Metropolitanas del Transporte y de los Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, por el que la Junta de la Mancomunidad de Municipios adquiriría la naturaleza de órgano de coordinación entre los tres entes, con funciones de coordinación de programas y de reasignación de recursos ⁶.

La primera investigación que acomete el Tribunal Contencioso-Administrativo de Barcelona es tipificar el Acuerdo, que sería efectivamen-

⁴ Vid. Sentencia de la Audiencia Territorial de Barcelona de 18 de septiembre de 1987 y la Sentencia del Tribunal Supremo de 25 de enero de 1988.

⁵ LUCIANO VANDELLI. «Las premisas de la ordenación constitucional de la Administración local española: Tradición revolucionario-napoleónica y perspectiva comparada». *Estudios sobre la Constitución española. Homenaje al Profesor Eduardo García de Enterría*. Ed. Cívitas. Madrid, 1991. Tomo IV. Pág. 3173.

⁶ Las Entidades Metropolitanas del Transporte y de los Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos fueron creadas por la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, de establecimiento y regulación de las actuaciones públicas especiales relacionadas con la conurbación de Barcelona y con las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, siendo definidas en el artículo 15 como entidades locales integradas por los municipios comprendidos en el territorio correspondiente, con personalidad jurídica propia y capacidad plena para gestionar las atribuciones que la ley les asigna.

te suscrito el 21 de julio de 1988, entre la tipología de relaciones interadministrativas que desenvuelven la Ley de bases estatal y la Ley de régimen local de Cataluña, ante las alegaciones del Letrado de la Generalidad de inscribirlo como un instrumento de coordinación que asume la naturaleza de una potestad administrativa, y la defensa común de los Entes locales demandados que sostenía era una manifestación de la auto-coordinación voluntaria de entes dotados de autonomía, constituyendo un atentado a la autonomía local impedir esa formula convenida.

La sentencia desarrolla en su fundamento jurídico segundo sistemáticamente los principios generales informadores del marco de relaciones interadministrativas entre Entes locales que deduce precisamente de los que descubre en ambas leyes rigiendo las relaciones entre la Administración del Estado y las Comunidades Autónomas y las Corporaciones locales, sin detenerse en la solución de los conflictos a que se refieren los artículos 60 y 61 de la Ley estatal 7/1985:

«En cuanto a las citadas relaciones ordinarias entre las distintas Administraciones, se contempla el deber de información que pesa sobre las Entidades locales respecto de las Administraciones estatal y autonómica (artículo 56), la cooperación entre unas y otras, ya sea de caracter convencional (artículo 57) u orgánico (artículo 58), la coordinación de las actividades de la Administración local por parte del Estado y de las Comunidades Autónomas (artículo 59), y finalmente la atribución a éstos últimos de la facultad decisoria respecto de aquellas actividades cuya naturaleza haga muy difícil o inconveniente la asignación diferenciada de la misma (artículo 62)».

Se enseña así el complejo de relaciones interadministrativas que pueden soportar subjetivamente los Entes locales y, negativamente, las relaciones interadministrativas que necesitan de la presencia del Estado o de la Comunidad Autónoma, en los términos de la legislación estatal y comunitaria, que deben enmarcarse en los principios de lealtad institucional respecto del ejercicio de las competencias que corresponden a otras Administraciones, de información recíproca para el mejor desarrollo de las funciones que corresponden a otras Administraciones, desenvueltos con pulcritud en el artículo 129 de la Ley de régimen local de Cataluña, en familiaridad al artículo 55 de la Ley estatal de bases de régimen local.

El Tribunal no se plantea directamente si esta enumeración legal de relaciones interadministrativas es abierta, flexible, simplemente indicativa, o es cerrada, constriñendo las posibilidades de entendimiento o de conexión de los Entes locales, pero implícitamente parece compromete-

ter el agotamiento de las relaciones en estos cauces en el respeto a la capacidad del legislador para normar el régimen local y en cuanto pueden encubrir sistemas de control limitativos de la autonomía local garantizada constitucionalmente ⁷.

El intérprete judicial se sitúa seguidamente en el instituto de las relaciones de coordinación para ver si tienen acomodo los Acuerdos impugnados en las declaraciones prescriptivas del legislador estatal y comunitario. Y tras un sosegado análisis se va a formular la siguiente directiva:

«no resulta posible condicionar la libertad de actuación de los Entes locales a través de mecanismos de coordinación establecidos mediante un convenio como el que constituye el objeto de esta litis, en cuanto no concurren los requisitos antes expuestos y, singularmente, la atribución por Ley de dicha potestad».

La Ley de Bases de Régimen local parece distinguir la denominada doctrinalmente coordinación formal, a que se refieren los artículos 10.1, 55 y 58, como técnica de interrelación que opera sobre los sujetos de la actividad, generando acuerdos consentidos o de auto-coordinación; y la cooperación material a la que se refiere sin calificarla los artículos 10.2 y 59, que versa sobre el contenido de los asuntos y consagra un poder de dirección de unas Administraciones sobre otras ⁸.

El Tribunal Contencioso de Cataluña se entrega directamente a explorar la cooperación en los artículos 10,2 y 59 de la ley estatal 7/1985, y en los artículos 131 y 133 de la Ley de régimen local de Cataluña 8/1987, deslegitimando que los Acuerdos de cooperación suscritos impugnados pudieran comprenderse en estos parámetros normativos.

El Tribunal ordena de modo integrador los requisitos a los que debe ajustarse el ejercicio de la potestad de coordinación en el sistema de régimen local vigente en Cataluña:

⁷ Vid. JOSÉ ESTEVE PARDO. *Organización municipal y sistema de articulación entre Administración autonómica y orden local*. Ed. Civitas y Diputación de Barcelona. Madrid, 1991.

⁸ Vid. LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. «Las competencias propias de las Corporaciones locales». *Tratado de Derecho Municipal*. Op. cit. nota 3. Pág. 2143 y ss. ANTONIO FANLO LORAS. *Fundamentos constitucionales de la Autonomía local*. CEC. Madrid, 1990. Pág. 509. JOSÉ SUAY RINCÓN. *La competencia de coordinación. La provincia en el sistema constitucional*. Civitas y Diputación de Barcelona. Madrid, 1991. Pág. 169 y ss.

«a) su finalidad es la de asegurar la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas en los supuestos en que las actividades o servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen los de la Administración coordinadora, o sean concurrentes o complementarios de los de ésta; b) tienen carácter subsidiario, en el sentido de que solo procede su ejercicio cuando aquella finalidad no pueda alcanzarse mediante los mecanismos de cooperación voluntaria contemplados en los artículos 57 y 58 de la Ley de Bases de Régimen Local, o bien éstos resulten manifiestamente inadecuados por razón de las características de la tarea pública de que se trate; c) deben ser atribuidos por ley, y en concreto por leyes sectoriales del Estado y de las Comunidades Autónomas que regulan los distintos ámbitos de la acción pública; d) se materializa mediante la adopción de planes sectoriales para la fijación de los objetivos y la determinación de las prioridades de la acción pública en la materia de que se trate, definiendo concretamente los intereses generales o comunitarios afectados; e) la ley debe precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes Generales o el Parlamento de la respectiva Comunidad Autónoma; y f) su ejercicio no puede afectar en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales».

Se descubre el campo propicio para el impulso de las relaciones de coordinación, extramuros de las competencias propias de la Administración local cuyo ejercicio no desencadena puntos de contacto con la acción de otras Administraciones; y el límite de los límites impuestos a este modelo relacional, el respeto a la autonomía de la Entidad local, lo que provoca que en todo caso el ejercicio de la competencia local objeto de coordinación se desarrolle en régimen de autonomía y bajo la responsabilidad propia del Ente coordinado, porque no puede suponer la privación o la desaparición de la titularidad o del ejercicio de las competencias legales ⁹.

Se observa el grado de afectación de la posición del Ente local por este instrumento de relación interadministrativa en cuanto constituye un límite legal al ejercicio de las competencias y tiene un carácter no ordinario, como presenta la cooperación o la colaboración, ni excepcional, pero sí singular en cuanto comporta el elemento gravoso de la vinculatoriedad, por lo que se impone como mecanismo subsidiario que se actualiza si las técnicas primarias de relación se revelan insufi-

⁹ Vid. LUCIANO PAREJO ALFONSO. «Relaciones interadministrativas y de conflicto en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local». *Las relaciones entre Administración local y Administración de Justicia*. Op. cit. nota 1. Pág. 96 y ss.

cientes o inadecuadas para lograr la coherencia en la actuación de las Administraciones públicas ¹⁰.

Se incide en la función reservada a la Ley para la adopción de las facultades de coordinación respecto de la actividad de las Administraciones locales y de los entes supramunicipales, como específicamente anota el artículo 131 de la Ley municipal de Cataluña ¹¹. La cooperación en el artículo 59 de la Ley estatal básica y en los artículos 132 y 133 de la Ley comunitaria no tiene una base negocial, no puede ser fruto del acuerdo entre las diversas Administraciones que deciden coordinarse, sino exclusivamente decisión del legislador. Esta reserva es congruente con el modelo constitucional de autonomía local diseñado por el artículo 140 de la Constitución en que la ley aparece como el vehículo normativo apropiado para definir el régimen jurídico de los municipios, el sistema de régimen local, que no de mera administración local ¹².

La coordinación, que es susceptible en la mentalidad del legislador de Cataluña de realizarse mediante la creación de órganos de colaboración o mediante la aprobación de planes sectoriales, necesita en ambos supuestos de la intervención del Parlamento para ordenar y diseñar esos órganos o para atribuir al Gobierno de la Generalidad la facultad de aprobar planes sectoriales de coordinación. Y a la Ley se le pide concreción, dada las restricciones que las técnicas de coordinación pueden imponer en la potestad de libre determinación de las competencias locales. Y así, ambos textos legislativos reproducen la declaración de que la Ley debe precisar «con el suficiente grado de detalle» las condiciones y límites de la coordinación, para no incidir negativamente en el círculo protegido por la garantía institucional de la autonomía local, y las modalidades de control parlamentario, lo que revela, que, además de los controles jurídicos, por la delicadeza del instrumento de relación que permite ensanchar la acción de Administraciones plurales de distinto grado, y por la necesidad de justificar su necesidad, se preven controles de oportunidad en clave política.

¹⁰ Vid. ENRIC ARGULLOL i MURGADAS. *Autonomía Local y relaciones interadministrativas*. Op. cit. nota 1. Pág. 135.

¹¹ Vid. LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. «Las competencias propias de las Corporaciones Locales». Op. cit. nota 8. Pág. 224.

¹² Vid. ANTONIO EMBID IRUJO. «Autonomía Local y Constitución. Aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal». REDA núm. 30 (1981). Págs 437 a 462. FRANCISCO SOSA WAGNER. «La autonomía Local. Estudios sobre la Constitución española». Op. cit. nota 5. Tomo IV. Pág 3185 y ss.

Y otro límite se impone al instrumento gubernativo concreto en que se materialice la Ley de coordinación, ordinariamente sectorial, que deberá fijar los objetivos y determinar las prioridades entre las diversas alternativas de gestión, pero preservando que la ejecución de esas directivas se desarrollen convenientemente por el Ente local. El plan no puede ocupar todo el campo de la actividad ni puede extenderse a la fase de ejecución, como ha subrayado el profesor Ortega ¹³.

La naturaleza de las relaciones de coordinación se extraen por el Tribunal de Justicia de Cataluña directamente de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. El Magistrado Ponente se detiene en las sentencias del Supremo intérprete de la Constitución de 27 de febrero de 1987, recaída en el recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Generalidad Valenciana de declaración de interés comunitario de determinadas funciones propias de las Diputaciones Provinciales, y de 21 de diciembre de 1989, que resuelve los recursos de inconstitucionalidad acumulados contra la Ley reguladora de las Bases del Régimen local, y elige dos directivas para exponer sus convicciones sobre la coordinación: «La coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias propias de las Corporaciones Locales y como tal, en cuanto que afecta al alcance de la autonomía constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en estos casos y con las condiciones previstas en la Ley». «la coordinación no entraña la sustracción de competencias propias de las entidades coordinadas, sino que implica tan solo un límite al ejercicio de las mismas» ¹⁴.

La sentencia judicial revela de la doctrina del Alto Tribunal los objetivos de las técnicas de coordinación, destinadas a flexibilizar y preve-

¹³ Vid. LUIS ORTEGA ÁLVAREZ. «Las competencias propias de las Corporaciones Locales». *Op. cit.* nota 8. Pág. 224.

¹⁴ Sobre el principio de coordinación puede verse en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional las sentencias 32/1983, de 28 de abril; 42/83, de 30 de mayo; 27/1987, de 27 de febrero; 104/1988, de 8 de junio; 45/1991, de 28 de febrero y 90/1992, de 11 de junio. En el fundamento jurídico segundo de esta última sentencia 90/1992, se resume la doctrina sobre el significado y operatividad de la competencia de coordinación en referencia al Estado, en estos términos: «la competencia estatal de coordinación no puede llegar a tal grado de concreción y desarrollo que deje vacías de contenido a las correspondientes competencias de las Comunidades Autónomas, y que para hacer efectiva esa coordinación deben adoptarse las medidas necesarias y suficientes para lograr la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, entre las cuales no es posible, por lo demás, descartar la existencia de medidas de coordinación preventiva. A partir de aquí, sin embargo, es claro que la determinación de los medios, cauces y fórmulas para alcanzar ese objetivo integrador de la pluralidad de acciones resultantes del ejercicio de un conjunto de competencias en régimen de concurrencia presenta un muy amplio margen de apreciación y decisión que en principio solo al titular de la competencia de coordinación corresponde concretar».

nir disfunciones derivadas del sistema de distribución de competencias; su naturaleza conservadora del sistema de distribución, ya que no pueden alterar ni modificar la titularidad y el ejercicio de las competencias de los Entes locales que se coordinan; su carácter impositivo frente a la voluntariedad que domina las relaciones de cooperación; y su concepción restrictiva, debiendo ampararse en una delimitada atribución competencial en favor del Ente que asume el poder de dirección que la coordinación conlleva.

En consecuencia, necesitada la potestad de coordinación en sentido estricto de su impresión en la Ley, y de ser conferida a Administraciones de nivel superior respecto de las Administraciones inferiores, se concluye en la no admisión como fuente normativa el Convenio o Acuerdo entre Administraciones Públicas, sin expresa atribución legal, lo que conduce a rechazar la conformidad a Derecho del Acuerdo impugnado.

No hay poder de autodisposición de las competencias entregadas por Ley a las Administraciones locales, sería una de las directivas que podemos extraer de la fundamentación jurídica de esta decisión del Tribunal de Justicia de Cataluña. Sólo si otra ley preve la asignación a otra Administración de poderes de coordinación sobre competencias que trascienden del interés propio, sin detrimento de la titularidad y ejercicio de las competencias personales del Ente local, podrá limitarse el ejercicio pleno de esas competencias locales que corresponde al Ente local, sin detrimento de la garantía institucional de la autonomía local.

Otros dos argumentos complementarios se exponen para deslegitimar el Acuerdo objeto de este proceso jurisdiccional, examinando concretamente las facultades de dirección que asume la Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona sobre la Entidad Metropolitana del Transporte y sobre la Entidad Metropolitana de Servicio Hidráulicos y Tratamiento de Residuos: El carácter ejecutivo de las determinaciones acordadas por la Junta de la Mancomunidad en funciones de órgano de coordinación, que no necesitan de la intervención de las Entidades sometidas a relación, y el carácter generalista y no sectorial de las facultades que se confieren a éste órgano coordinador, que desnaturalizan la naturaleza propia del instrumento de coordinación ¹⁵.

¹⁵ El Tribunal de Justicia de Cataluña recuerda que la sentencia del Tribunal Constitucional de 4 de julio de 1991, declaró contrario a la Constitución el artículo 118 de la Ley 22/1988, de 28 de julio, de Costas, precisamente por conferir una habilitación genérica en favor de la Administración del Estado para coordinar la actividad de los Entes locales, no limitada al sector material de competencia de la Administración coordinadora. (FJ V).

La conclusión mas concretizada sobre el desbordamiento de este Acuerdo de cooperación institucional combatido en sede judicial del marco legal de las relaciones interadministrativas de coordinación se enuncia con el siguiente tenor:

«no resulta posible que una Mancomunidad de Municipios, que no es sino un ente resultante del ejercicio del derecho de los municipios a asociarse con otros para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia (...) asuma funciones de coordinación en su sentido estricto respecto del conjunto de competencias atribuidas a otras Entidades Locales».

Pero el Tribunal no descansa en su exposición, y una vez cerrada la comprensión del Convenio como expresión de relaciones de coordinación, investiga si es inscribible en las relaciones interadministrativas de cooperación referidas genéricamente en el artículo 57 de la Ley de Bases.

Pertenece al núcleo de competencias de los Entes locales la posibilidad de concertar convenios de cooperación económica, técnica y administrativa con otras Administraciones Públicas, como refiere el precepto básico, encontrando el Tribunal de Cataluña los límites de esta potestad de cooperación en los que fija precisamente la Ley municipal comunitaria como límites de la contratación: el interés público, el ordenamiento jurídico y los principios de buena administración.

Pero la idea de cooperación introduce el significado de obrar o actuar con otros, no en sustitución o delegación de otros, para obtener un determinado resultado; descubre la idea como subraya el profesor Climent de realizar determinadas acciones juntamente con otros sujetos para alcanzar unos fines comunes a los que cooperan ¹⁶.

Y por ello, el Tribunal, atendiendo al contenido del Convenio impugnado, solicita de los textos legales la respuesta a si los Entes locales pueden transferir sus competencias o la ejecución de las mismas a otras Administraciones y en que condiciones. Y observa de las previsiones legales sobre la constitución de mancomunidades (artículo 113.1 de la Ley 8/1987: el objeto de la Mancomunidad ha de ser determinado y no puede incluir todas las competencias de los municipios asociados; y artículo 35.2 del Texto Refundido aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986) y sobre la creación de consorcios que permiten la transferencia de competencias, que éstas no pueden afectar al núcleo com-

¹⁶ Vid. JUAN CLIMENT BARBERÁ. «La cooperación estatal y autonómica en los servicios municipales. *«Tratado de Derecho Municipal. Op. cit. nota 3. Pág. 281.*

petencial que caracteriza la misma existencia de la Entidad local, que añadiríamos nosotros resulta igualmente indisponible para el legislador que para la propia Corporación local por deferencia del artículo 140 de la Constitución, atrayendo a ese círculo las potestades de autoorganización y financieras que resultan comprometidas por el Convenio y que son irrenunciables:

«partiendo del principio general contenido en el artículo 49 de la Ley de Procedimiento Administrativo, según el cual la competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos previstos por las leyes, diversos preceptos de nuestro ordenamiento contemplan el supuesto de transferencia de funciones y servicios por parte de los entes locales, así como las diversas modalidades de relaciones interadministrativas antes examinadas, en el sentido de que no resulta posible que a través de estos mecanismos se produzca un vaciado de competencias que comprometa la propia existencia de los entes afectados como organizaciones diferenciadas»

Con una visión lúcida y sistemática del ordenamiento jurídico local, se expresa implícitamente con estas consideraciones, que las relaciones interadministrativas no se agotan en el capítulo II del Título V de la Ley de Bases de Régimen local, que aunque constituye el sustrato común de éstas, se encuentra dirigido preferentemente a normar las relaciones entre las Administraciones locales y el Estado y las Comunidades Autónomas, sino que además la previsión institucional de determinados Entes locales, como las comarcas, las áreas metropolitanas o las mancomunidades, constituyen expresión fundacional y primaria de los principios de cooperación y coordinación entre Administraciones locales.

Y se manifiesta el límite indisponible por la Administración local en sus relaciones con otras Administraciones: La pérdida o el compromiso lesivo de su propia personalidad competencial garantizada desde la Constitución.

El Tribunal repasa por última vez las cláusulas del Convenio y advierte que la Junta de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona atrae funciones de coordinación de programas y de reasignación de recursos en las Entidades, a cuyo efecto tiene la capacidad de prescribir los elementos y funciones de gestión conjunta acordados entre las instituciones metropolitanas, distribuir las cantidades resultantes de las aportaciones de los municipios en cada una de las Entidades, en función de los programas que hayan de desarrollar, y reasignar los

recursos humanos y los recursos financieros entre las instituciones signatarias, antes de introducirlas en el parámetro de su legalidad.

La interferencia del Convenio de cooperación institucional en las competencias indisponibles de las Entidades Metropolitanas creadas por la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, va a desprenderse entre los fundamentos jurídicos del Tribunal como ratio decidendi de la anulación, en estos términos:

«el acto impugnado no se limita a establecer unos servicios de interés común entre las entidades signatarias, sino que atribuye a un órgano de una de ellas, la Junta de la Mancomunidad de Municipios, facultades decisorias sobre el personal y recursos financieros de las demás, reasignando uno y otros en función de los diversos programas a desarrollar, con los que se priva a las Entidades Metropolitanas de tales facultades, que tienen asignadas en virtud de lo dispuesto en el artículo 8.º-3 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña, en relación con el artículo 21 de la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y su zona de influencia directa, y que se refieren a la potestad autoorganizatoria y financiera propia de aquellas Entidades, que resulta irrenunciable a tenor de lo antes expuesto».

Y un criterio último de contrariedad en Derecho del Convenio se deduce del desajuste entre los ámbitos territoriales de la Mancomunidad de Municipios y los de las Entidades Metropolitanas, que provoca el efecto pernicioso para el principio de gestión de los propios intereses que acoge el principio de autonomía local, que un Ente Local —la Mancomunidad de Municipios— asuma funciones de dirección y de recaudación de recursos respecto de municipios que se hayan integrado en las Entidades Metropolitanas, que a su vez se desenvuelven en ámbitos territoriales no coincidentes con incidencia en la coherencia de la prestación de los servicios, que no se hayan representados en la propia Mancomunidad.

III

El Convenio de Cooperación Institucional acordado entre la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona y las Entidades Metropolitanas del Transporte y de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos, establecido con la finalidad, según exponen las autoridades signatarias, de establecer unas normas de coordinación y financiación de las instituciones metropolitanas y de los municipios

que forman parte y con carácter provisional —mientras dure el período de reestructuración institucional del Área Metropolitana de Barcelona—, que sitúa bajo la tutela de la Junta de la Mancomunidad las dos Entidades Metropolitanas sectoriales, muestra las dificultades políticas y jurídicas que generó la extinción de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, que había sido creada por Decreto Ley 5/1974, de 24 de agosto, porque lo que parece buscar el órgano coordinador directamente es recuperar y ordenar las competencias desperdigadas en materia de transportes, servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, situándolas en el marco de decisión apropiado.

Las áreas metropolitanas no tienen reconocimiento expreso en la Constitución, lo que les desposee aparentemente de la garantía institucional que acoge el principio de autonomía local ¹⁷. Pero esta falta de protección desde la Constitución, no exonera que el legislador eluda las determinaciones básicas de la Ley estatal de régimen local o sus propias determinaciones establecidas en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña. Si el legislador de la Comunidad Autónoma puede suprimir el reconocimiento de una Área Metropolitana preexistente como le faculta el artículo 43,1 de la Ley 7/1985, y puede crearla, permanecer inactivo o modificarla, lo que escapa de su libertad de configuración es intentar suplantar la definición y la finalidad estructural que hace surgir en la mentalidad del legislador las Áreas Metropolitanas —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— mediante la creación de otras entidades o la adopción de técnicas de colaboración que sin cobertura en el contenido preciso de la ley pretendan asumir esas tareas y funciones concretas ¹⁸.

¹⁷ Vid. RAMÓN MARTÍN MATEO. «Las áreas metropolitanas». *Tratado de Derecho Municipal*. Opus cit. nota 3.

¹⁸ Las entidades metropolitanas creadas por la Ley del Parlamento de Cataluña 7/1987, de 4 de abril, han sido calificadas como de dudosa constitucionalidad. Así se expresa el profesor FRANCESC DE CARRERAS al considerar esta figura jurídica como un *tertium genus* inexistente en la legislación de régimen local aplicable en Cataluña, que si bien respeta determinados requisitos básicos de las Áreas Metropolitanas, tiene como contenido competencial el propio de las mancomunidades de municipios. Voto Particular al Dictamen núm 134 del Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña. En igual sentido, el profesor GONZÁLEZ CASANOVA considera que se vulnera el artículo 44 de la Ley de Bases de Régimen local, sin poder ampararse en el artículo 43 de la citada Ley básica. Voto Particular al Dictamen núm. 134 del Consejo Consultivo. Dictámenes (1987). Una interpretación contraria puede verse en RAFAEL ENTRENA CUESTA. «Organización Territorial». *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*. Ed. Instituto de Estudios Autonómicos. Barcelona, 1988. Pág. 222.

El artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece la estructura básica de la organización territorial de Cataluña —municipios y comarcas— y además de considerar la provincia como entidad local, preve la creación de demarcaciones supracomarcasles y de agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos, y otras de carácter funcional y fines específicos ¹⁹. Y una Ley del Parlamento de Cataluña es apelada en el apartado tercero de este precepto estatutario para regular la organización territorial de Cataluña, garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales. La Ley de la Organización territorial de Cataluña debe ser, por mandato del Estatuto, por desarrollar una de la principales determinaciones contenidas en el Estatuto, una Ley que se adorne de lo caracteres de permanencia y estabilidad. Una Ley, que a pesar de no existir como fuente normativa propia del Parlamento de Cataluña las leyes orgánicas, responda a esa inteligencia, reúna esos caracteres de consenso como los que presidió la propia redacción del Estatuto, que anima la exigencia de una mayoría cualificada en su aprobación, que trascienda y resista por esa cierta tendencia a la petrificación y a la convicción, más allá de una concreta legislatura. Debe ser por tanto una Ley de equilibrio territorial, pero a la vez una Ley de equilibrio, equilibrada, en el sentido jurídico ²⁰.

Una tercera y última reflexión, que se conduce por los caminos trazados anteriormente, anotaría que aunque de la sentencia del Tribunal de Justicia de Cataluña analizada pudiera desprenderse que las relaciones interadministrativas de coordinación constituyen un instrumento extraño en las relaciones de las Administraciones Públicas locales al exigir la atribución por Ley de dicha potestad, instrumento normativo que queda fuera del alcance de las Corporaciones locales, y la presencia de una Administración superior, ello deviene en una conclusión precipitada, porque precisamente es en la regulación como Entidades locales en la Ley de Bases de Régimen local y en la Ley municipal y de Régimen local de Cataluña, de la provincia, las comarcas, las áreas metropolitanas y las mancomunidades de municipios, donde afloran con naturalidad las técnicas de coordinación con una sustantividad propia y específica, que las protege además de contingencias propicias al vaciamiento al

¹⁹ Sobre el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, pueden leerse los comentarios de RAFAEL ENTRENA CUESTA. *Op. cit.* nota 18 págs. 199 y ss.

²⁰ El Proyecto de Carta de Barcelona de 1991 prevé en sus Anexos que en los seis meses desde la entrada en vigor, se constituirá una Comisión Mixta integrada paritariamente por representantes de la Generalidad de Cataluña y de los Ayuntamientos relacionados como integrantes del Área Metropolitana de Barcelona, para elaborar una propuesta sobre la constitución de un ente supramunicipal que tendrá la naturaleza de Área Metropolitana o de Comarca.

incluirse entre sus competencias ordinarias. Y son estas instituciones locales las que deben satisfacer los deseos de eficacia que expresa para el funcionamiento de las Administraciones Públicas el artículo 103 de la Constitución, para su inserción plena en el servicio del interés general.

En abstracto, podríamos afirmar que si no es posible cubrir o suplantar la inexistencia del Area Metropolitana a través de Acuerdos de coordinación entre Entidades locales que atiendan esas necesidades organizativas y funcionales, como expresa la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña de 30 de diciembre de 1991, es porque la legislación de régimen local confía en que las relaciones interadministrativas de cooperación y coordinación entre Administraciones Públicas locales se desarrollen en el marco preciso de las Areas Metropolitanas, como Ente local capaz de asegurar la coherencia de la acción administrativa en ese definido ámbito territorial ²¹.

APENDICE

Texto del Convenio de Cooperación institucional entre la Mancomunidad de Municipios del Area Metropolitana de Barcelona, la Entidad Metropolitana del Transporte y la Entidad Metropolitana de Servicios Hidráulicos y Tratamiento de Residuos.

CLAUSULES

1. La Junta de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona adquireix la naturalesa d'Organ de Coordinació entre la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana, l'Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus i l'Entitat Metropolitana del Transport, en funcions de coordinació de programes i reassignació de recursos a les esmentades Entitats.

2. La Junta de la Mancomunitat, en funcions d'Organ de Coordinació, tindrà les següents funcions:

- a) Determinar els elements i funcions de gestió conjunta comuns, acordats entre les institucions metropolitanes i emetre directrius a aquestes.

²¹ JUAN LUIS IBARRA ROBLES aprecia que la opción de dismantelar una Administración metropolitana y su sustitución por diversas entidades de ámbito comarcal, se habría de considerar como disfuncional, en términos de opción administrativa, y como jurídicamente rechazable. «El hecho metropolitano como ámbito territorial significativo y relevante para la reordenación de las estructuras locales». *Revista Autonomies* núm. 5. Pág. 121.

b) Determinar l'aportació anual dels Municipis al conjunt de les institucions metropolitanes, que vindrà determinada per la suma dels següents dos components:

- Un percentatge, no inferior al 3% ni superior al 10%, dels recursos ordinaris del Pressupost de cada Municipi. Per calcular aquest percentatge, es deduirà previament, l'import de les càrregues financeres i la participació que pugui correspondre a cada Municipi provinent del Fons de cooperació pel fet d'haver-se extingit l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona.
- La participació en el Fons de Cooperació a que fa referència l'apartat anterior, en la quantia exigida per a l'execució dels programes d'actuació metropolitana.

Les quantitats aportades pels Municipis seran distribuïdes a cadascuna de les Entitats, en funció dels programes que hagin de desenvolupar.

- c) Recaptar, a través de la Caixa de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona, les aportacions dels Municipis i, en el seu cas, les transferències locals, autonòmiques i estatals afectades a un destí metropolità.
- d) Reassignar els recursos humans procedents de la Corporació Metropolitana de Barcelona, sense perjudici de la seva adscripció orgànica i dels drets reconeguts al Decret de Transferències de la Generalitat, així com els recursos financers a les institucions metropolitanes signatàries d'aquest conveni, prèvia deducció de les quantitats necessàries per el sosteniment dels elements i serveis comuns.
- e) Proposar a l'Assemblea l'aprovació de Convenis de Cooperació amb Entitats locals de qualsevol naturalesa, sempre que tinguin per objecte el finançament, la realització d'obres o la prestació de serveis d'interès metropolità, així com la col.laboració entre els seus mitjans personals.
- f) Establir i dirigir les unitats funcionals dels serveis comuns de les institucions signatàries.

3. Aquest Conveni haurà d'ésser ratificat pels Consells Metropolitans de l'Entitat Metropolitana del Transport, de l'Entitat Metropolitana dels Serveis Hidràulics i del Tractament de Residus, i per l'Assemblea de la Mancomunitat de Municipis de l'Àrea Metropolitana de Barcelona.

4. Aquest Conveni s'entendrà perfeccionat tant bon punt sigui ratificat per les Entitats signataries. Tanmateix no tindrà efectivitat fins la definitiva extinció de la Corporació Metropolitana de Barcelona, feta excepció de l'apartat 2.b., que entrarà en vigor a partir de l'1 de gener de 1989.

Pero l'efectivitat de la clàusula 2.b), caldrà que aquest Conveni sigui ratificat pels Ajuntaments afectats.

DISPOSICIONS ADICIONALS

Primera. Els serveis i els elements comuns a totes les institucions signataries són els que figuren a l'annex 1.

Segona. El personal que s'adscriu inicialment a la Mancomunitat és el que figura en la relació núm. 4 de l'annex 2.

Tercera. Les condicions de negociació col·lectiva de tot el personal de les Institucions signatàries d'aquest conveni, així com la normativa reguladora dels trasllats horitzontals i la provisió de les places vacants, a partir de l'entrada en vigor d'aquest Conveni, es farà d'acord amb les normes de l'annex 3.

Quarta. Els béns, drets i obligacions financeres que s'entenen transferits a la Mancomunitat per la CMB, segons acord del Consell Metropolità del 12-3-87, son els que figuren a l'annex 4.

Cinquena. Les entitats signants acorden transferir les partides d'ingressos i despeses procedents del pressupost de la Corporació Metropolitana de Barcelona, segons les llistes i criteris de l'annex 5.

I amb prova de conformitat els reunits signen aquest Conveni al lloc i data assenyalats a l'encapçalament d'aquest escrit.

EL VICE-PRESIDENT EXECUTIU
DE LA MANCOMUNITAT,

LA PRESIDENT DE L'E.M.T.,

EL PRESIDENT DE L'E.M.S.H.T.R.,

EL SECRETARI GENERAL,

