

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(16 de 28)

prácticamente unánime este criterio de la plena capacidad de la Generalidad para suprimir o modificar la Corporación metropolitana de Barcelona (53), criterio que, en fin, resulta

.../... autonómico para decidir sobre la existencia o la supresión de entes locales metropolitanos y para determinar su contenido. El hecho que la Constitución, el Estatuto y la Ley de bases prevean siempre la creación de estos entes como una opción posible, sin imponerla en ningún caso, y que la última norma citada remita en bloque a la legislación autonómica la regulación de sus competencias, sin especificarse la naturaleza y el número y la determinación de su ámbito territorial, da entrada directamente a la libertad de configuración inherente a la potestad legislativa, atribuyendo plena validez y legitimidad a la opción correcta que ésta adopte" (página 109). El único requisito, de orden procedimental, que para tal fin exige la Ley reguladora de las bases del régimen local es que en estos procesos se dé previa audiencia a la Administración del Estado y a los ayuntamientos y diputaciones afectados, trámites que fueron escrupulosamente cumplidos por la Generalidad.

(53) Es especialmente relevante la opinión en este sentido de Ramón Martín Mateo, pues si bien estima cuestionable jurídicamente la fórmula de regulación del área metropolitana de Barcelona adoptada por la legislación catalana de régimen local y organización territorial, y que estudiaremos seguidamente, ello no obstante considera fuera de toda duda la capacidad del Parlamento catalán de poder crear o suprimir áreas metropolitanas, incluida la posible supresión de la Corporación metropolitana de Barcelona ("Entes locales complejos", páginas 244 a 246). En sendos dictámenes encargados por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad durante la tramitación de esta legislación de régimen local y organización territorial de Cataluña, se pronuncian/....

también avalado por la jurisprudencia constitucional (54). No

.../... claramente a favor de la capacidad de la Generalidad para poder suprimir la Corporación metropolitana de Barcelona Entrena Cuesta ("carece de fundamento constitucional la afirmación de que la Generalidad está obligada a respetar la existencia de la Corporación metropolitana"), Eduardo García de Enterría ("La supresión o extinción de la actual Entidad metropolitana de Barcelona no vulnera el "bloque de la constitucionalidad" ... Es competencia constitucional de la comunidad autónoma catalana decidir sobre la creación o mantenimiento o extinción de agrupaciones de municipios de cualquier tipo, incluidos los entes metropolitanos"), Rafael Gómez-Ferrer y J.R. Parada, así como Alejandro Nieto ("La comunidad autónoma de Cataluña está organizada en tres niveles territoriales necesarios (provincias, comarcas y municipios), a los que pueden añadirse facultativamente algunos otros. Las entidades metropolitanas son uno de estos niveles organizativos facultativos, cuya creación y mantenimiento son disponibles para el legislador autónomo ordinario. La proposición de Ley se ha limitado a hacer uso de tal facultad"). También el Ministerio de administración territorial, en el preceptivo informe que emitió en el proceso de supresión de la Corporación metropolitana de Barcelona y sus sustitución por el conjunto de entes que estudiaremos seguidamente, entiende que "está perfectamente claro en nuestro derecho positivo que la competencia para decidir el tratamiento jurídico, organizativo e institucional que ha de darse a un determinado hecho metropolitano pertenece a las respectivas comunidades autónomas en cuyo territorio existe una zona o área que merezca tal consideración".

(54) En su Sentencia de 19 de diciembre de 1.985, el Tribunal Constitucional entiende que "aprovechando la posibilidad que ofrece el artículo 152.3 de la Constitución, los/.....

ha lugar, pues, a que se cuestione la competencia de la Generalidad para suprimir la Corporación metropolitana de Barcelona.

Decidida la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona, lo primero que ha de disponer el legislador es el destino de sus bienes y servicios, y quién y cómo ejercerá las competencias y gestionará los servicios que prestaba. Los criterios que establecen las Disposiciones adicionales de la citada Ley 7/1.987 para determinar el destino de las competencias, servicios y bienes de la Corporación Metropolitana de Barcelona son los de atribuir los relativos a transporte, servicios hidráulicos, saneamiento y tratamiento de residuos a dos nuevas entidades metropolitanas creadas por esta misma Ley, y que seguidamente estudiaremos, mientras que el resto de competencias y servicios de la extinta Corporación metropolitana son distribuidos entre municipios, comarcas y la propia Generalidad, según los términos que acuerde una Comisión mixta a crear a estos efectos o, en su defecto, el Parlamento catalán (55), en atención al régimen sectorial de

.../... estatutos de autonomía de Cataluña (artículo 5.2) y del País Vasco (artículo 37.3.c) atribuyen a las respectivas comunidades (en el segundo caso más precisamente a los territorios históricos) la competencia para crear demarcaciones supramunicipales. Esta competencia autonómica no excluye ciertamente la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia por decisión propia unas entidades locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes comunidades autónomas en Cataluña o el País Vasco son competentes para crear o suprimir".

(55) Esta comisión, Mixta, formada por representantes/...

las competencias afectadas (56).

.../... de la Generalidad y de los municipios, se ha de constituir en el plazo de un mes desde la entrada en vigor de la Ley que dispone la supresión de la Corporación Metropolitana, y ha de adoptar los correspondientes acuerdos de asignación de servicios y de transferencia de bienes materiales y personales en el plazo de seis meses; si no se pone de acuerdo en estas propuestas, la asignación de servicios y la transferencia de bienes ha de ser acordada por el Parlamento. Mientras no entren en vigor todas estas transferencias, la Corporación Metropolitana de Barcelona seguirá gestionando los servicios. Pocos días después de la promulgación de la Ley 7/1.987, el Decreto 135/1.987, de 24 de abril, regula la Comisión Mixta que ha de acordar las transferencias, y prevé un régimen de tutela por parte del Consejero de Gobernación sobre los acuerdos que adopte la Corporación Metropolitana de Barcelona en su ejercicio provisional de las funciones aún no transferidas. Como era de suponer, esta Comisión Mixta no llegó a adoptar los acuerdos de transferencia en el plazo de seis meses de que disponía, de modo que el Gobierno de la Generalidad decidiría presentar al Parlamento su propuesta de transferencia de servicios y unidades funcionales de la extinguida Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, a favor de los entes previstos en la Ley 7/1.987; el Parlamento adoptaría su decisión por Resolución nº 152/II, de 24 de diciembre de 1.987, que fue promulgada por Decreto 5/1.988, de 13 de enero.

(56) Serían, finalmente, entidades receptoras de los servicios de la extinta Corporación metropolitana, las siguientes: La Generalidad de Cataluña (la Estación de tratamiento de agua de Abrera, dentro del servicio de agua en alta; los servicios de urbanismo correspondientes a competencias de la Comisión de Urbanismo de Barcelona y el servicio de redes eléctricas .../..

.....

... de alta tensión), la Entidad metropolitana del transporte (el servicio de ordenación y gestión de transportes, el servicio del taxi y el de telecomunicaciones), la Entidad metropolitana de servicios hidráulicos y de tratamiento de residuos (los servicios de abastecimiento de aguas, saneamiento y tratamiento de residuos; el centro de datos, el servicio de cartografía, el de recogida de vidrio y el servicio de control ambiental), los 27 Municipios de la Corporación metropolitana (los parques metropolitanos, si estan ubicados en su solo término municipal, las competencias urbanísticas que les correspondan según la Ley, las obras de ejecución del Plan General Metropolitano que les corresponda y el Servicio de playas y costas, en su caso. Además, se dispone la transferencia de determinados bienes a los diversos municipios, individualmente considerados. También se transfieren a los municipios, si bien condicionando convenios entre los afectados, los servicios de parques forestales, prevención de incendios forestales, parques metropolitanos que afecten a más de un municipio y los servicios de promoción económica), la Comarca del Baix Llobregat (un servicio de promoción económica, el servicio de desinsectación, parques metropolitanos, obras de ejecución del Plan General de ordenación urbana, servicio de urbanizaciones ilegales y el cementerio), la Comarca del Barcelonés (el servicio de cooperación técnica y científica, parques metropolitanos, obras de ejecución del Plan General de ordenación urbana, servicio de urbanizaciones ilegales, participación en Mercabarna y el servicio de rehabilitación y gestión de viviendas), la Comarca del Maresme (obras de ejecución del Plan General de Ordenación urbana y el servicio de urbanizaciones ilegales) y la Comarca del Vallés Occidental (parques metropolitanos, obras de ejecución del Plan General de ordenación urbana y servicio de urbanizaciones ilegales).

Culminado el proceso de transferencias, la Corporación Metropolitana de Barcelona se extinguiría definitivamente en septiembre de 1.988. Probablemente sea prematuro enjuiciar el grado de acierto que puede haber tenido la Generalidad con esta decisión, que algunos autores han criticado con dureza (57); en todo caso, sí que se puede señalar el sentido de sus principales efectos: pérdida por parte del nivel local de administración de algunas competencias (especialmente las de naturaleza urbanística, que pasan a ser asumidas por la correspondiente Comisión provincial de urbanismo, y que incluye la aprobación de los instrumentos de planeamiento); mayor grado de uniformización del régimen local en esta zona de Cataluña, al atribuirse a comarcas y municipios algunas de las funciones que desarrollaba la Corporación metropolitana, y mayor dispersión de unos servicios que pasan de tener un único

(57) Ramón Martín Mateo considera que "la reforma catalana supone evidentemente un retroceso en lo que a descentralización territorial se refiere, al acentuar el protagonismo no sólo planificador, sino también gestor de la Generalidad; se desmonta la organización existente, que venía funcionando satisfactoriamente, dispersándose sus atribuciones y sustituyéndola parcialmente por otras dos de futuro incierto, superponiéndose tres espacios adicionales a las ya existentes, en las que se ejercitan competencias concurrentes; todo ello dará lugar a confusión, inoperancia, fricciones y empeoramiento de la calidad de los servicios, además de pérdidas económicas por los mayores costes y la disminución de las asignaciones estatales" ("Las áreas metropolitanas", página 862; en parecidos términos se expresa este mismo autor en "Entes locales complejos", páginas 241 y 242). También coincide con esta valoración González-Berenguer, en "De nuevo sobre La Ley del Parlamento catalán por la que se suprime la Corporación metropolitana de Barcelona".

gestor a ser distribuidos entre diversos titulares (58).

De todas formas, y como ya se ha apuntado en más de una ocasión a lo largo de las páginas anteriores, la supresión de la Corporación metropolitana de Barcelona no implica que el legislador catalán ignore la existencia de una realidad metropolitana en el entorno barcelonés; lo que sucede es que opta por darle una expresión institucional muy distinta a la expresada por la extinta Corporación.

En síntesis, la organización institucional del área metropolitana de Barcelona que se establece en la legislación de organización territorial y de régimen local de Cataluña se basa en combinar la existencia de un nivel metropolitano de administración local, de carácter funcional, con la previsión del ejercicio de determinadas competencias de la Generalidad, que se ven especialmente moduladas en atención a la realidad metropolitana de Barcelona. Pasemos a estudiar brevemente este modelo de administración metropolitana.

El elemento fundamental de la nueva organización metropolitana de Barcelona son las entidades metropolitanas del transporte y de los servicios hidráulicos y del saneamiento. Se trata, en primer lugar, de entidades locales, y no podría ser de otra forma, pues la naturaleza local de las entidades metropolitanas es un requisito que se deriva claramente de la legislación básica de régimen local, tal como

(58) Como consecuencia de ello, y a título de ejemplo, para seguir gestionando buena parte de sus servicios de carácter local no asignados a las entidades metropolitanas, la mayoría de ayuntamientos de la antigua Corporación Metropolitana acordó la constitución de una Mancomunidad, que gestiona también, por convenio, algunos de los servicios comunes de las Entidades Metropolitanas.

ha sido puesto de manifiesto por la doctrina (59). En este sentido, además de y como consecuencia de lo anterior, en la constitución de entidades metropolitanas la Generalidad deberá estarse a lo previsto en el artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (60), y así es efectivamente.

(59) En este sentido, Enric Argullol, quien lamenta que el tratamiento dado a las áreas metropolitanas en la Ley reguladora de las bases del régimen local (que él estudia en su fase de Proyecto) impide la incorporación de las comunidades autónomas en su gobierno, dificultando de este modo la coordinación local-autonómica en este ámbito ("Las entidades metropolitanas", página 537). También el Ministerio para las administraciones públicas, en su informe preceptivo ante la reforma de la organización metropolitana de Barcelona, señala que "Un ... aspecto que es preciso resaltar desde el punto de vista no sólo de la legislación básica, sino incluso desde el punto de vista estatutario, es el de que la respuesta institucional al hecho metropolitano, sea cual fuere, ha de darse en el ámbito de la administración local. Es decir, deben ser entidades representativas de los intereses locales directamente implicados en el hecho metropolitano quienes asuman la responsabilidad y la competencia para planificar conjuntamente y coordinar los servicios y obras de interés metropolitano".

(60) De hecho, la propia legislación catalana de régimen local asume aquel precepto de la Ley básica. Así, los artículos 91 a 93 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña reproducen casi textualmente el artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, sobre las condiciones en las que resulta admisible que las comunidades autónomas puedan crear áreas metropolitanas. Según estos preceptos, las entidades metropolitanas han de ser creadas por Ley, y en este proceso se ha de dar audiencia a la /

Las dos entidades metropolitanas creadas por la Ley 7/1.987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, tienen ambas un ámbito territorial distinto al de la extinta Corporación metropolitana, y sólo parcialmente coincidente entre sí. En efecto, mientras que la Entidad municipal metropolitana de Barcelona estaba formada por 27 municipios, la Entidad metropolitana del transporte sólo agrupa a 18 de ellos (61), mientras que la Entidad metropolitana de los servicios hidráulicos y del saneamiento agrupa a seis más, es decir, a 33 Municipios (62).

.../... administración del Estado y a los entes locales afectados. Las entidades metropolitanas tienen naturaleza local, y la Ley que las regule debe asegurar a los municipios miembros su derecho a participación en el proceso de toma de decisiones.

(61) Son los de Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cornellá de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Montcada i Reixach, Montgat, El Prat de Llobregat, Sant Adrà del Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Santa Coloma de Gramanet, Tiana y Viladecans.

(62) Son los de Badalona, Barberá del Vallés, Barcelona, Begues, Castellbisbal, Castelldefels, Cerdanyola del Vallés, Cornellá de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixach, Montgat, Pallejá, Papiol, el Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià del Besós, Sant Andreu de la Barca, Sant Boi de Llobregat, Sant Climent de Llobregat, Sant Cugat del Vallés, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicens dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa .../..

No voy entrar a analizar los motivos que han llevado al legislador a desechar el ámbito territorial de la extinta Corporación metropolitana a la hora de instituir las nuevas Entidades, y a estructurar las citadas entidades en ámbitos distintos entre sí; de hecho, tales motivos son de difícil interpretación, pues en ningún caso se explicitaron con un mínimo rigor en ocasión de la elaboración de las leyes de organización territorial de Cataluña. Interesa señalar, sin embargo, que el hecho de definir ámbitos territoriales parcialmente coincidentes para las dos nuevas entidades metropolitanas supone partir de la definición de dichas entidades como entes de carácter funcional, y no de naturaleza territorial.

Conviene interrogarnos acerca de la legitimidad, en términos jurídicos, de esta opción. Hay que señalar, en primer lugar, que ni el Estatuto de Autonomía de Cataluña, ni la Ley reguladora de las bases del régimen local, establecen formalmente que las áreas metropolitanas deban ser entidades locales de naturaleza territorial; ello no obstante, este carácter parecería implícito en el concepto de área, y más en el concepto que de área metropolitana ofrece el artículo 43.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (63), y

.../... Coloma de Gramanet, Tiana, Torrelles de Llobregat y Viladecans (los subrayados no formaban parte de la Corporación metropolitana, ni de la Entidad metropolitana del transporte; los escritos con cursiva formaban parte de la Corporación metropolitana, pero no de la Entidad metropolitana del transporte).

(63) "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 .../..

así lo han entendido algunos autores (64).

Sin embargo, como ya he sostenido en páginas anteriores (842 y 843), las consideraciones a favor de un supuestamente necesario carácter de ente local de naturaleza territorial de las áreas metropolitanas no tienen un fundamento constitucional, ni estatutario, ni básico, preciso, que sea oponible a la lógica autonomía y libertad de disposición que ha de tener el legislador autonómico en el marco del bloque de constitucionalidad; por otra parte, numerosos autores coinciden también en considerar perfectamente legítima la opción del legislador de definir a las entidades metropolitanas como entes funcionales (65).

.../... la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras".

(64) Me remito a la nota al pie de la página 843, que aporta la opinión, en este sentido, de Luciano Parejo. También Ramón Martín Mateo considera que para la Ley reguladora de las bases del régimen local, de área metropolitana sólo puede haber una en un mismo territorio, mientras que la Ley catalana prevé dos de ellas, parcialmente coincidentes, de modo que, más que de áreas metropolitanas, tendrían naturaleza de agrupaciones funcionales ("Entes locales complejos", página 245).

(65) Ya en páginas anteriores (842 y 843) me he hecho eco de la opinión, en este sentido, de Joaquim Ferret. Hay que añadir también las de los autores de los diversos dictámenes encargados por la Generalidad en el proceso de elaboración de la legislación que comentamos, como es el caso de Entrena Cuesta ("conforme al Estatuto de Cataluña, la Generalidad dispone de competencia para crear, modificar o suprimir áreas metropolitanas, consistentes en agrupaciones forzosas de carácter local, cuya naturaleza y regulación quedan a .../...").

Queda establecida, pues, la legitimidad jurídica de la opción de la Generalidad de sustituir la antigua Corporación metropolitana de Barcelona por dos entidades metropolitanas de carácter especializado; ello no quiere decir, obviamente, que la solución adoptada sea mejor que la precedente; si bien ya se han expresado opiniones en uno y otro sentido (66), considero prematuro poder fundamentar una valoración rigurosa al respecto.

.../... disposición de aquélla, sin perjuicio de las bases estatales ..."), Eduardo García de Enterría ("es ... perfectamente constitucional la creación para atender a los problemas metropolitanos de la conurbación de Barcelona de dos entes con finalidades específicas: la Entidad metropolitana del transporte y la Entidad metropolitana de los servicios hidráulicos y del tratamiento de residuos"), Gómez-Ferrer y J.R. Parada ("Podemos afirmar ya, en términos generales, que la adopción de las soluciones mencionadas entra dentro del ámbito de libertad del legislador autonómico, que en un sistema democrático -y de acuerdo con el pluralismo político que es uno de los valores superiores del ordenamiento- dispone de diversas opciones, dentro del marco constitucional, para resolver las cuestiones que suscita el hecho metropolitano") y Alejandro Nieto ("tampoco es objetable que se dé una superposición parcial de los ámbitos territoriales correspondientes a las dos nuevas entidades metropolitanas, puesto que tal circunstancia es habitual, e incluso necesaria, en los entes locales").

(66) Ya me he referido en notas anteriores a opiniones de Ramón Martín Mateo y de González Berenguer sumamente críticas con la opción adoptada por el legislador catalán en este tema. También el informe preceptivo que elabora el Ministerio para las administraciones públicas en el proceso de reforma de la organización metropolitana de Barcelona, no obstante

Pasemos a analizar pues, y muy brevemente, las características de estas entidades metropolitanas que crea la legislación catalana de organización territorial y régimen local. Por lo que se refiere a sus competencias, hay que

.../... reconocer la legitimidad jurídica de la solución adoptada, cuestiona su oportunidad: "el sistema organizativo y funcional previsto ofrece en cualquier caso menores garantías en cuanto a la necesaria coordinación, y en cuanto a la eficacia y economicidad de las organizaciones administrativas, que el sistema actualmente vigente -es decir, el de la Corporación metropolitana-, sin que ello suponga dejar de reconocer que el actual sistema puede ser sustancialmente mejorado en varios de sus aspectos". En un sentido opuesto, dedican expresiones de elogio para con la opción de organizar el área metropolitana de Barcelona en base a entidades de carácter funcional, en los respectivos dictámenes que elaboran en el curso de tramitación de la legislación catalana de organización territorial, y por encargo de la Generalidad, autores como Eduardo García de Enterría ("El contenido de la "Proposición de Ley por la que se establecen y regulan actuaciones especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa" está en la línea de los criterios y tendencias más actuales sobre organización del régimen jurídico local, y más específicamente del régimen de las áreas metropolitanas"), Gómez-Ferrer y J.R. Parada (para ellos, el carácter funcional de las áreas metropolitanas es preferible a su carácter territorial, habida cuenta del excesivo número de niveles de administración local de carácter territorial existentes en Cataluña) y Alejandro Nieto ("El carácter facultativo de las entidades metropolitanas permite la creación de varias, como hace la Proposición de Ley, en línea con los ejemplos más modernos del derecho comparado").

señalar que se atribuye a la Entidad metropolitana del transporte las competencias de coordinar los servicios municipales de transporte público urbano de viajeros; de planificar, ordenar y gestionar servicios de transporte interurbano de viajeros, dentro de su ámbito territorial; de prestar el servicio de transporte público subterráneo de viajeros de Barcelona; de regular el servicio de taxis; de programar el tráfico de las vías metropolitanas y de cooperar con los ayuntamientos para la ordenación del tráfico urbano.

Por lo que se refiere a la Entidad metropolitana de los servicios hidráulicos y del tratamiento de residuos, se le atribuyen las competencias de coordinar los servicios municipales; de realizar obras y prestar servicios de captación, tratamiento, y distribución de agua potable y de tratamiento y evacuación de aguas residuales y de programar y realizar obras y prestar servicios de tratamiento, aprovechamiento y eliminación de residuos sólidos urbanos y de transporte, tratamiento y eliminación de residuos sólidos industriales.

Tanto en uno como en el otro caso, las competencias que se atribuyen a las entidades metropolitanas son en gran parte las mismas que venía gestionando la Corporación Metropolitana de Barcelona, con la diferencia, lógicamente, que ahora el ámbito territorial es distinto. La Ley exige, finalmente, que para el establecimiento de cualquier servicio dentro del ámbito de estas competencias, las entidades metropolitanas han de abrir un expediente, con las correspondientes memorias y valoraciones, y en el que tiene una importancia especial la consulta a los municipios; asimismo, las entidades metropolitanas están obligadas a programar sus actividades, garantizando la participación de los ayuntamientos en la elaboración del respectivo programa.

Por su parte, la organización de cada una de las entidades metropolitanas se concreta en el correspondiente consejo metropolitano, que responde a un esquema, formalmente igual al de las comarcas. Sin embargo, los criterios de representación de los municipios en el pleno del consejo metropolitano son muy distintos de los vigentes para la elección de los consejos comarcales (67), de forma que se asigna a cada ayuntamiento, en función de su población (68), un número de consejeros metropolitanos, a elegir por el pleno municipal de entre sus miembros, proporcionalmente al número de concejales de cada grupo municipal.

Un aspecto singular de la organización metropolitana es el derecho que se garantiza a municipios y a comarcas, de participar en la elaboración de las decisiones de las

(67) De hecho, hay un requisito del artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local que determina esta diferencia de régimen, y es la exigencia de que en los órganos de gobierno metropolitanos deben estar representados todos los municipios del área.

(68) El número de consejeros metropolitanos que corresponde elegir a cada ayuntamiento está determinado en relación a la población, en el sentido siguiente: a Barcelona le corresponden 11 consejeros, 3 a cada municipio de más de cien mil habitantes y uno a cada uno de los municipios restantes. Realmente, la proporcionalidad resultante de aplicar un sistema tan simplista es más que discutible, pero probablemente un sistema más riguroso exigiría consejos aún más assemblearios que los actuales (el de la Entidad metropolitana del transporte resulta con 34 miembros, y el de la Entidad metropolitana de los servicios hidráulicos y del tratamiento de residuos, con 49 consejeros metropolitanos).

entidades metropolitanas que los afecten (69). Se trata ciertamente de unos derechos de participación que obedecen a una exigencia en este sentido del artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local; sin embargo, no dejan de contrastar con los escasos derechos de participación de los ayuntamientos en relación con los consejos comarcales, tal como hemos visto en apartados anteriores.

Finalmente, y por lo que se refiere a la financiación, la previsión formal de ingresos para las entidades metropolitanas coincide textualmente con la establecida en relación con la comarca: ingresos de derecho privado, tasas, contribuciones especiales, participaciones en impuestos del Estado y de la Generalidad, subvenciones, crédito, multas y aportaciones de los municipios que las integran.

Al igual que lo que sucedía en los últimos años de la Corporación Metropolitana de Barcelona, la fuente de ingresos más significativa es la participación en los ingresos del Estado (habida cuenta que la Generalidad no ha instrumentado la participación de las entidades metropolitanas en los suyos). Sin embargo, con la supresión de la Corporación Metropolitana esta participación resulta difícil de articular, pues el punto de referencia es una estructura metropolitana sumamente compleja (70). Se prevé también en la Ley catalana

(69) Este derecho de participación puede manifestarse en los siguientes niveles: información de los proyectos, ordenanzas y reglamentos, antes de ser sometidos al Pleno del Consejo; presentación de propuestas que deban ser incluidas en el orden del día del Pleno; audiencia previa a la adopción de acuerdos metropolitanos que les afecten.

(70) Provisionalmente, los municipios de la antigua Corporación Metropolitana siguen recibiendo la parte/....

7/1.987 que la Entidad metropolitana del transporte pueda establecer un recargo sobre la Base de la Contribución Territorial Urbana, de acuerdo con la "Ley de Finanzas Locales del Parlamento" (71)

Queda, por último, analizar las previsiones sobre la planificación y la coordinación regionales, en el ámbito metropolitano de Barcelona. La Ley 7/1.987, además de suprimir a la Corporación Metropolitana de Barcelona y de crear a las entidades metropolitanas del transporte y de los servicios hidráulicos y tratamiento de residuos, define también un marco regional en el que la Generalidad deberá ejercer funciones de planificación y de coordinación en materia de política territorial, transportes y política hidráulica. El ámbito territorial en el que se podrá ejercer esta planificación y coordinación regionales es el determinado por las comarcas del

.../... correspondiente de participación de aquella Entidad en los Presupuestos Generales del Estado, cantidad que teóricamente ellos mismos transfieren a las entidades metropolitanas; pero este régimen se ha acordado sólo hasta 1.991; a partir de aquella fecha, si no se articula un mecanismo supletorio, las entidades metropolitanas de Barcelona pueden perder la principal de sus fuentes de ingresos.

(71) De hecho, esta posibilidad se había previsto en la Ley 24/1.983, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, y en la actualidad está prevista, en relación con el impuesto de bienes inmuebles, y con el límite del 0,2 por cien de la base imponible, por el artículo 134 de la Ley reguladora de las haciendas locales. Por otra parte, no existe, ni hay previsiones de que exista a corto plazo, la "Ley de Finanzas Locales del Parlamento"

Barcelonés, Baix Llobregat, Maresme, Vallés Occidental y Vallés Oriental, que vienen a formar algo así como una región metropolitana de Barcelona.

En materia de política territorial, la Ley 7/1.987 dispone que en el ámbito territorial señalado la Administración de la Generalidad ha de elaborar un Plan territorial parcial, que ha de fijar la localización de los grandes equipamientos y de los sistemas generales de comunicaciones, así como las directrices urbanísticas generales, a desarrollar por comarcas y municipios, mediante sus propios planes generales de ordenación urbana. En la elaboración y seguimiento de este plan ha de participar una Comisión mixta formada por representantes de la Generalidad y un número igual de representantes locales (72).

En relación con la planificación del sistema de transporte público de viajeros, la Ley 7/1.987 establece que la Generalidad deberá aprobar el Plan intermodal de transportes, mediante el cual se planificarán y coordinarán los diversos sistemas de transportes públicos de viajeros existentes en este ámbito territorial. Para formular este Plan, se ha de constituir una Comisión coordinadora del transporte metropolitano de Barcelona, dentro del Departamento de política territorial y obras públicas, formada por representantes de la Generalidad y de los entes locales, que

(72) El Decreto 177/1.987, de 19 de mayo, que desarrolla los aspectos de planificación y coordinación regional de la Ley 7/1.987, dispone que esta Comisión se llame de Ordenación Territorial Metropolitana de Barcelona y esté formada por nueve representantes de la Generalidad y nueve de las entidades locales (cinco de comarcas, y cuatro de municipios). Se constituyó a mediados de 1.989, y su actividad es escasa.

deberá consultar previamente a los municipios en los que se habrán de localizar las grandes infraestructuras (73).

Por lo que se refiere a la planificación hidráulica, la Ley 7/1.987 se limita a disponer que la Generalidad ha de establecer determinaciones específicas, en el ejercicio de sus competencias ordinarias en materia de aguas, para este ámbito territorial, debiendo garantizar en todo caso la participación de los entes locales afectados en el proceso de elaboración de estos instrumentos de planificación.

En definitiva, las disposiciones de la Ley 7/1.987 referidas a la planificación y a la coordinación regional, lo que vienen a hacer es a articular los mecanismos que garanticen que la Generalidad adopte medidas de planificación y coordinación, vinculantes para el ejercicio de las competencias locales de urbanismo, transporte y aguas.

(73) Según el Decreto 177/1.987, la Comisión coordinadora del transporte metropolitano de Barcelona está presidida por el Consejero de política territorial y tiene dos vicepresidentes, que son el Director general de transportes de la Generalidad y el Gerente de la Entidad metropolitana del transporte. Los vocales de la Comisión son: dos representantes del Ayuntamiento de Barcelona y un representante de cada ayuntamiento de más de cincuenta mil habitantes de la región metropolitana; también se invitará a que designen representantes a las siguientes entidades: Red nacional de ferrocarriles de España (dos), Dirección general de tráfico (uno), Puerto autónomo de Barcelona (uno) y Aeropuerto de Barcelona (uno); el Consejero de política territorial designará un número de vocales de la Generalidad igual a la suma de los locales y de los representantes de las entidades citadas.

Ahora bién, hay que tener en cuenta que las competencias que puede ejercer la Generalidad en estas materias, en virtud de la presente Ley, de hecho ya las tiene atribuidas por la legislación sectorial correspondiente, de manera que la Ley que comentamos no incrementa las competencias de la Generalidad, sino que dispone la institucionalización de mecanismos de relación con los entes locales para el ejercicio de las mismas.

Probablemente el aspecto más interesante de esta Ley sea disponer para un territorio determinado la puesta en funcionamiento de unas pautas determinadas de colaboración y coordinación institucional; de este modo, la pérdida de poder local que supone la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelons se intenta compensar institucionalizando un derecho de participación de los entes locales en el ejercicio de competencias planificadoras de la Generalidad. En cualquier caso, no está nada claro que esta participación local pueda tener una incidencia realmente decisiva en la toma de decisiones que, no lo olvidemos, en último término corresponden a la Generalidad.

b) La división de Cataluña en regiones

Ya hemos visto en páginas anteriores que la disposición adicional segunda de la Ley 51/1.987, de 4 de abril, de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, establece, en su apartado primero, que cuando el Gobierno de la Generalidad ejerza la iniciativa de presentar ante el Parlamento una propuesta de tramitación de la conversión de Cataluña en una sola provincia, deberá presentar simultáneamente un proyecto de ley que divida el territorio de Cataluña en regiones, "agrupando a las comarcas de acuerdo con su realidad geográfica, social, económica e histórica".

La previsión de esta figura responde, como indica el mismo texto de la disposición adicional citada, a un deseo de evitar que el proceso de unificación provincial se traduzca en un mayor grado de centralización de los servicios públicos en la ciudad de Barcelona. Efectivamente, si tenemos en cuenta que la actual administración periférica de la Generalidad se estructura fundamentalmente en base provincial, la eventual supresión de las provincias debería ser sustituida por otra división territorial, aunque sólo fuera a los efectos de organizar la citada administración periférica. Además, de no preverse unos mínimos mecanismos de desconcentración, los efectos centralizadores de la eventual integración de las diputaciones en la Generalidad, podrían resultar insoportables (74).

La disposición adicional segunda de la Ley 5/1.987, por lo demás, establece las siguientes notas definidoras que ha de reunir el proyecto de división del territorio de Cataluña en regiones:

En primer lugar, la región se define por la agrupación de comarcas, y de acuerdo con criterios de afinidad geográfica, social, económica e histórica. Recordemos que la división comarcal aprobada en 1.936 ya preveía un nivel regional, definido por la agrupación de comarcas, y que constaba de un total de nueve regiones (75), identificada cada una de ellas

(74) Parecidas consideraciones hace Antoni Bayona, en las páginas 164 a 167 de su trabajo "Descentralización y desconcentración ...".

(75) Las regiones previstas en la división de 1.936 eran las que se indican seguidamente, agrupando cada una de ellas .../...

por un número ordinal, y que además llegaron a ser la división realmente útil de aquella organización territorial.

A diferencia de lo que sucede con el mapa comarcal, el legislador no ha querido aplicar a las regiones el criterio de restablecer sin más el mapa de 1.936, de modo que ha resuelto indicar al Gobierno de la Generalidad que elabore un nuevo proyecto de división, previo informe de la Comisión de Delimitación Territorial. La única indicación que contiene la Ley para determinar las características de esta futura división es que el número de unidades no sea inferior a cinco, con lo cual se garantiza que las regiones tengan un nivel de proximidad física al ciudadano superior a la de las provincias.

.../... las comarcas que se citan:

- Región primera (capital Barcelona): Baix Llobregat, Barcelonés, Maresme, Vallés Occidental, Vallés Oriental.
- Región Segunda (capital Girona): Alt Empordá, Baix Empordá, Garrotxa, Gironés, La Selva.
- Región tercera (capital Tarragona): Alt Camp, Alt Penedés, Baix Penedés, Garraf y Tarragonés.
- Región cuarta (Capital Reus): Baix Camp, Conca de Barberá, Priorat, Ribera.
- Región Quinta (Capital Tortosa): Baix Ebre, Montsiá, Terra Alta.
- Región Sexta (capital Vic): Cerdanya, Osona, Ripollés.
- Región Séptima (capital Manresa): Anicia, Bages, Berguedá, Solsonés.
- Región Octava (Capital Lleida): Garrigues, Noguera, Segarra, Segriá, Urgell.
- Región Novena (capital Tremp): Alt Urgell, Pallars Jussá, Pallars Sobirá, Vall d'Aran.

En segundo lugar, la región es definida como "demarcación supracomarcial común para la descentralización territorial de los servicios de los diferentes departamentos de la Administración de la Generalidad". Es decir, la región es concebida como una demarcación para la desconcentración administrativa, no como una división dotada de órganos representativos propios y de personalidad jurídica y autonomía. La región es considerada como una simple división de la Administración de la Generalidad, no como un ente local. Quiere ello decir, naturalmente, que su utilidad para una eventual descentralización de la Generalidad es nula.

Por otra parte, la Ley afirma implícitamente que la región ha de ser circunscripción común a los distintos servicios de la Generalidad. Conviene subrayar esta afirmación, pues en la actualidad existe una considerable dispersión de criterios de organización territorial de los diversos servicios de la Generalidad, hasta el punto que si bien la mayoría de ellos se organizan en base provincial, hay numerosos casos de servicios o de departamentos que han establecido criterios propios para estructurar sus servicios territoriales (76).

En tercer lugar, y sin perjuicio del establecimiento de la división en regiones, y a título de previsible excepción a

(76) Así, podemos ver que los Departamentos de Gobernación, Economía y Finanzas, Agricultura, Trabajo, Industria y Comercio y la Dirección General de la Juventud, se organizan en base provincial; también lo hace el Departamento de política territorial, y sus Direcciones Generales de Carrteras y de Transportes, pero la de Urbanismo se organiza en cinco servicios territoriales; el Departamento de Enseñanza tiene siete servicios territoriales, el de Cultura, cinco, y el de Sanidad, tres.

la misma, la disposición adicional segunda de la Ley 5/1.987 establece que el mismo proyecto de Ley de división de Cataluña en regiones ha de prever también la "determinación de unidades territoriales intraregionales, también comunes a todos los Departamentos, cuando las especificidades propias de determinadas zonas del territorio así lo aconsejen". Asimismo, también se establece que el proyecto de división regional ha de contemplar además, y con carácter excepcional, "ámbitos territoriales especiales de gestión cuando las características de un servicio concreto así lo requieran".

En cuarto lugar, la Ley 5/1.987 también prevé que al frente de cada región deba nombrarse un representante de la Generalidad, "con funciones de coordinación e impulso de los servicios regionales y de comunicación y relación entre la administración de la Generalidad y los entes locales de la respectiva circunscripción". Hasta ahora, esta figura no ha existido (77), de modo que su institución redundará probablemente en un fortalecimiento de la administración periférica de la Generalidad, a todas luces necesaria si se quiere que asuma muchas de las funciones actualmente desempeñadas por las diputaciones provinciales.

Finalmente, según la disposición adicional segunda de la Ley 5/1.987, el mismo proyecto de ley de creación de las regiones ha de prever la "aplicación de las técnicas de la delegación y de la asignación de la gestión ordinaria de los servicios en las comarcas", de manera que muchas funciones ejecutivas, a excepción en cualquier caso de las de

(77) Cada servicio tiene su propio Director de Servicios Territoriales, al tiempo que hay en cada provincia el Delegado del Departamento de Gobernación, con funciones de representación del Gobierno de la Generalidad.

planificación y de coordinación, puedan ser gestionadas por los consejos comarcales. Vemos como la Generalidad se propone utilizar también, en este caso a favor de los consejos comarcales, las técnicas de delegación y, sobre todo, asignación de competencias, que la legislación estatal (la básica de régimen local y la del proceso autonómico) pretende fomentar a favor de las diputaciones, tal como hemos visto en páginas anteriores (632 y siguientes), a las que me remito. En el próximo capítulo tendremos ocasión de valorar el escaso uso que hace la Generalidad de esta técnica.

A la hora de valorar los mecanismos de desconcentración de la administración de la Generalidad descritos en el presente apartado, no podemos hacer abstracción de las dificultades para su implementación, habida cuenta de que parten de un supuesto de hecho que en páginas anteriores hemos visto que era incierto, esto es, de la eventual conversión de Cataluña en provincia única. Veamos, en todo caso, los pasos dados para la división regional de Cataluña.

Hemos visto en páginas anteriores que la iniciativa de conversión de Cataluña en provincia única fué presentada por el Gobierno de la Generalidad ante el Parlamento, en fecha 20 de octubre de 1.988. Simultáneamente, también presentó una "Propuesta de acuerdo, encargando a la Comisión de Delimitación Territorial de Cataluña el estudio y elaboración del informe previo sobre la división del territorio de Cataluña en regiones, como demarcaciones supracomarcales para la desconcentración territorial de la administración de la Generalidad" (78). Formulado este encargo a la citada

(78) La verdad es que en este trámite el Gobierno de la Generalidad incumple las precisas instrucciones de la Ley, que se acaban de comentar; está muy claro en el texto de la disposición adicional segunda de la Ley 5/1.987 que lo .../...

Comisión, no parece que hasta el momento haya avanzado en absoluto en la realización del citado proyecto de división de Cataluña en regiones.

No cabe duda de que la legislación de régimen local y organización territorial de Cataluña se esfuerza en compensar, mediante diversas fórmulas, los efectos centralizadores de una eventual supresión de la división provincial, y restar de este modo fundamento a las posibles críticas que por este motivo han recibido otras legislaciones autonómicas (79). Ahora bien, sus proyectos de desconcentración de la administración de la Generalidad permanecen inaplicados, al igual que el proceso de conversión de Cataluña en una única provincia.

.../... que tiene que presentar el Gobierno de la Generalidad simultáneamente al inicio del proceso de propuesta de la conversión de Cataluña en Provincia única, es un auténtico proyecto de Ley, con una propuesta concreta de división regional y con todos los demás aspectos que, como hemos visto en los apartados anteriores, han de acompañar a esta división; el informe de la Comisión de Delimitación Territorial tenía que ser previo a la presentación de estas iniciativas, y tenía que haber sido solicitado por el Gobierno de la Generalidad.

(79) Es el caso, por ejemplo de la legislación andaluza de diputaciones de 1.987 (Ley 11/1.987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones de la comunidad autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales), que prevé mecanismos de coordinación de las competencias de las diputaciones por parte del Gobierno andaluz, así como un futuro trasvase de competencias provinciales a la Junta, y que ha sido duramente criticada por su centralismo por, entre otros, Barnés ("Descentralización y desconcentración en Andalucía") y Morillo-Velarde ("Las diputaciones provinciales en la Comunidad autónoma de Andalucía").

c) Las entidades municipales descentralizadas

Los artículos 76 a 80 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña regulan bajo esta denominación las "entidades de ámbito territorial inferior al municipio" previstas en el artículo 45 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, es decir, lo que comunmente se ha conocido en la legislación española de régimen local como entidades locales menores.

Tradicionalmente, la razón de ser de estas entidades ha sido la necesidad de dotar de expresión institucional a poblaciones titulares de bienes propios o comunales, sin que constituyeran por sí solas municipio. Más adelante, la legislación de régimen local usaría esta misma fórmula para "compensar" de la pérdida de su condición de municipio a aquellos que eran fusionados con otros, y en relación con las unidades de población periféricas respecto a la capital del municipio.

Este mismo es básicamente el sentido actual de esta institución, que no presenta en Cataluña características propias distintas del régimen general de ámbito estatal. Probablemente lo más destacado del régimen establecido para estas entidades por la legislación catalana es el tono fundamentalmente restrictivo para su constitución (80).

(80) Efectivamente, el artículo 77.2 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña establece que sólo procede la creación de este tipo de entidades si concurren conjuntamente las siguientes condiciones: que no haya una pérdida de calidad en la prestación de los servicios del municipio, que la entidad cuente con los recursos suficientes y que requieran su constitución motivos de orden geográfico, histórico, social, económico o administrativo.

En principio, la entidad municipal descentralizada puede gestionar todas las competencias municipales en su ámbito territorial, con la única limitación a su autonomía que los acuerdos sobre disposición de bienes, operaciones de crédito y expropiación forzosa han de ser ratificadas por el ayuntamiento. Así las cosas, si una de estas entidades tiene un sólido nivel de ingresos, de hecho puede venir a ser como una réplica del ayuntamiento, como si se tratara prácticamente de un municipio diferente. De ahí que no parezca demasiado justificada la existencia de estas entidades en una zona de tanta dispersión municipal como es Cataluña.

Si además tenemos en cuenta que la propia Ley municipal y de régimen local de Cataluña prevé la posible constitución de órganos territoriales de participación en los núcleos de población separada, habremos de concluir en que la figura de las entidades municipales descentralizadas tiene escasa razón de ser entre nosotros, a excepción del reconocimiento de las que ya existen en la actualidad (81), o de las que se acuerde crear en el marco de un improbable proceso de supresión de municipios.

(81) Hay en Cataluña un total de 58 entidades municipales descentralizadas, según datos de "Ajuntaments de Catalunya. Fitxer General 1987". La disposición transitoria segunda de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña establece que "El Gobierno de la Generalidad, en el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de esta Ley, ha de determinar cuáles de las actuales entidades locales menores han de continuar existiendo como entidades municipales descentralizadas, de acuerdo con los criterios y los requisitos establecidos por el artículo 77.2 y con lo que establece el apartado 4.c) del mismo precepto". En junio de 1.990 el Departamento de Gobernación ha dado a conocer un proyecto de Decreto para dar efectividad a esta disposición transitoria.

d) Las mancomunidades de municipios

A partir del artículo 44 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, la mancomunidad de municipios ha de considerarse como la expresión institucional del derecho que tienen dos o más ayuntamientos, en el ejercicio de su autonomía, de asociarse para la prestación en común de obras o servicios de su competencia. En el marco de esta concepción, para la creación de una mancomunidad sería suficiente el acuerdo de los municipios interesados, y la aprobación por ellos mismos de los correspondientes estatutos, sin que quepan autorizaciones o tuteladas ulteriores. Este es, por lo menos, el planteamiento de la legislación básica de régimen local.

También es, en principio, el esquema que sigue la regulación establecida en los artículos 113 a 117 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña para la constitución de mancomunidades (82). Sin embargo, encontramos en el artículo 114 de esta misma Ley unas limitaciones a este derecho municipal de libre asociación, que pueden resultar de dudosa constitucionalidad. Efectivamente, este precepto establece que "los municipios de una comarca no se pueden

(82) Según estos preceptos, para constituir una mancomunidad de municipios hay que seguir los siguientes trámites: acuerdo inicial de constituir la mancomunidad, adoptado por los plenos de los ayuntamientos interesados; la asamblea de todos los concejales de los mismos ayuntamientos ha de elaborar el proyecto de estatutos; este proyecto ha de ser sometido a información pública y de los consejos comarcales y diputaciones afectados y del Departamento de Gobernación de la Generalidad; los plenos de los ayuntamientos interesados aprueban por mayoría absoluta los estatutos y la constitución de la mancomunidad.

asociar con otros de una comarca diferente, si la mancomunidad tiene por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal".

No hay nada que objetar, por supuesto, al afán racionalizador de este precepto, pues podría llegar a ser absurdo que municipios de diversas comarcas se plantearan gestionar mediante una mancomunidad servicios incluidos en los programas de actuación de los respectivos consejos comarcales. Ahora bién, por muy absurda que resulte esta posibilidad, lo cierto es que, para evitarla, se prohíbe a los municipios el ejercicio de un derecho que, sin limitaciones, les reconoce la legislación básica, prohibición que, por este motivo, y sin dudar de su oportunidad, merece ser calificada de inconstitucional.

e) Las finanzas locales

En capítulos anteriores ya me he extendido relativamente sobre el alcance de las competencias de la Generalidad para regular las haciendas locales de Cataluña, llegando a conclusiones decididamente pesimistas, avaladas por la jurisprudencia constitucional más reciente, hasta el punto de sostener que la eficacia del artículo 48 del Estatuto de autonomía para la atribución de competencias en materia de haciendas locales a favor de la Generalidad, es virtualmente nula (páginas 859 y siguientes).

La Ley municipal y de régimen local de Cataluña parece ajena a la mencionada exigüidad de las competencias de la Generalidad en esta cuestión, y su artículo 178 establece que "la Generalidad ha de regular las finanzas de los entes locales de Cataluña en el marco de lo que establece la legislación básica del Estado". Por su parte, el artículo 181 concreta esta previsión general, indicando que la normativa de