

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

(19 de 28)

El aspecto de mayor trascendencia en materia de cooperación con los Municipios es la de carácter económico. Según el artículo 9 de la Ley 5/1.987, sobre régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, las inversiones que hagan las diputaciones en materia de coordinación y cooperación económica en las obras y servicios de la competencia municipal, se han de instrumentar exclusivamente a través del Plan único de obras y servicios de Cataluña, que es elaborado y aprobado por la Generalidad, la cual ha de garantizar la participación de las diputaciones y de los ayuntamientos en su elaboración.

La figura del Plan único de obras y servicios procede del Real Decreto 2.115/1.978, de 28 de julio, de transferencia a la Generalidad de competencias en materia de régimen local, y viene a sustituir los Planes provinciales de obras y servicios, que venían siendo aprobados por la administración del Estado (45). Esta transferencia -y las demás- es consolidada por la disposición transitoria sexta, apartado seis, del Estatuto de autonomía de Cataluña, con lo que la figura del Plan único de obras y servicios pasa a tener rango estatutario.

A partir de estos preceptos, la Generalidad ha pretendido tradicionalmente fijar la aportación de cada diputación al Plan único, determinar los criterios de distribución de las

(45) El artículo 2.2 de esta norma establece que "la Generalidad de Cataluña confeccionará y aprobará un Plan único de obras y servicios para su territorio. La ejecución del Plan corresponderá a la Generalidad de Cataluña, quien podrá encomendarla a las correspondientes entidades locales, previa solicitud de las mismas y justificación de tener capacidad de gestión y medios técnicos para ello".

subvenciones y aprobar el Plan. Por su parte, algunas de las diputaciones de Cataluña han creado otros planes o programas de cooperación económica con los municipios, complementarios del Plan único de obras y servicios. Incluso se ha dado el caso de que alguna diputación se ha negado en algún ejercicio a aportar al Plan único la cantidad exigida por la Generalidad, lo que ha dado lugar al correspondiente conflicto jurisdiccional (46).

Con estos antecedentes, y habida cuenta de que la Ley reguladora de las bases del régimen local, al definir los planes de cooperación municipal que han de elaborar las diputaciones, deja formalmente a salvo las competencias autonómicas derivadas de los traspasos de competencias (47),

(46) Es en caso de la Diputación de Barcelona, en relación con el Decreto 6/1.987, de 17 de enero, mediante el cual la Generalidad aprueba el Plan único de obras y servicios para 1.987; el recurso judicial es planteado por la Diputación de Barcelona, que solicita la nulidad del Decreto, en lo que se refiere a la aportación que fija para la citada Diputación, pues entiende que estas aportaciones son voluntarias. La Audiencia Territorial de Barcelona falla a favor de la Diputación, en Sentencia nº 573, de 4 de octubre de 1.988, en base a la consideración de que las competencias de coordinación que tiene la Generalidad sobre las diputaciones no le autorizan a fijar la aportación de éstas al Plan único.

(47) En efecto, el artículo 36.2.a) de la Ley reguladora de las bases del régimen local establece que la diputación provincial "aprueba anualmente un Plan provincial de cooperación a las obras y servicios de competencia municipal, en cuya elaboración deben participar los municipios de la provincia. El Plan, que deberá contener una memoria justificativa de sus objetivos y de los criterios de/....

la Ley 5/1.987, de regulación provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, dispone que no solo la Generalidad fija la aportación de las diputaciones al Plan único de obras y servicios, sino que, además, establece también que las diputaciones han de aportar a dicho plan todos sus recursos a invertir en cooperación municipal, no pudiendo en consecuencia mantener planes propios de cooperación, al margen del Plan único.

Entiendo que esta Ley plantea dos cuestiones sustancialmente distintas; la primera es si la Generalidad puede efectivamente elaborar y aprobar un Plan único de obras y servicios, y obligar a las diputaciones provinciales a que contribuyan a su financiación; y la segunda cuestión es la de si la Generalidad puede negar a las diputaciones provinciales de Cataluña la posibilidad de destinar recursos de sus presupuestos a la cooperación con los ayuntamientos, al margen del Plan único de obras y servicios.

Por lo que se refiere a la primera cuestión, la respuesta ha de ser necesariamente afirmativa, pues la figura del Plan único de obras y servicios tiene, como hemos visto, un respaldo explícito en la normativa de traspasos, consolidado por el Estatuto de autonomía, y reconocido además por el artículo 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen

.../... distribución de los fondos, podrá financiarse con medios propios de la Diputación, las aportaciones municipales y las subvenciones que acuerden la Comunidad autónoma y el Estado con cargo a sus respectivos presupuestos. Sin perjuicio de las competencias reconocidas en los Estatutos de autonomía y de las anteriormente asumidas y ratificadas por éstos, la Comunidad autónoma asegura, en su territorio, la coordinación de los diversos planes provinciales, de acuerdo con lo previsto en el artículo 59 de esta Ley".

local. Es evidente que este Plan ha de canalizar las inversiones estatales en materia de cooperación local en Cataluña (48) y las de la Generalidad que tengan la misma

(48) Recientemente se ha planteado un conflicto en relación con este tema, provocado por el Real decreto 665/1.990, de 25 de mayo, por el que se regula la cooperación económica del Estado a las inversiones de las entidades locales. En relación con el mismo, dice una nota distribuida por la Dirección general de administración local de la Generalidad: "Su aspecto más discutible, desde el punto de vista de las competencias de la Generalidad de Cataluña, está en la estructuración del llamado Programa de cooperación económica local del Estado en tres secciones: general, para los planes provinciales e insulares de obras y servicios de competencia municipal, especial, para programas de acción especial en comarcas o zonas con un mayor déficit de infraestructuras y equipamientos locales, y sectorial, para programas específicos de competencia local. Pues bien, la disposición adicional quinta establece que "la aportación del Estado al Plan único de obras y servicios de Cataluña, al cual hace referencia el artículo 2 del Real decreto 2.115/1.978, de 26 de julio, de transferencia de competencias de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de interior, será la correspondiente a la sección a) general". Esto parece dejar una puerta abierta para que el Estado realice actividades directas de cooperación con entes locales de Cataluña, fuera del ámbito del Plan único de obras y servicios -y, en principio, sin participación de la Generalidad-, siempre que se trate de actuaciones acogidas a las llamadas secciones especial o sectorial del citado Programa de cooperación económica local del Estado. Esta posibilidad de cooperación estatal al margen del Plan único de obras y servicios es contraria al contenido y alcance de las transferencias de competencias de la Administración del Estado a la/.....

finalidad.

En cuanto al tema de si este Plan único puede o no exigir aportaciones de las diputaciones provinciales, la respuesta no puede ser tan contundente, pero creo que igualmente afirmativa. En efecto, los Planes que a partir del Real Decreto 2.115/1.978 integran el Plan único de obras y servicios están formados por aportaciones del Estado y de las diputaciones, de modo que, en su origen, el Plan único de obras y servicios cuenta con aportaciones de las diputaciones provinciales. Se trata, evidentemente, de unas diputaciones que no gozan de autonomía, y, por lo tanto, los motivos de la cautividad de esta parte de sus fondos pueden no ser de recibo a partir del momento en que estas corporaciones gozan de autonomía.

Sin embargo, el propio Estatuto de autonomía de Cataluña -norma que respeta y afirma el principio de autonomía local- da carta de naturaleza a la figura del Plan único, amparándola tal como fue concebida en su inicio. Por otra parte, la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, que declara inconstitucional casi en su integridad la Ley catalana de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalidad, hace mención expresa, en el último párrafo de la sentencia (49), a la corrección, en términos de

.../... Generalidad efectuadas en base al Decreto 2.115/1.978, de 26 de julio y que posteriormente han sido asumidas y ratificadas por el Estatuto de autonomía de Cataluña. En este sentido, el Gobierno de la Generalidad ha formulado un requerimiento al Gobierno del Estado del cual hasta el momento no se ha recibido respuesta. Barcelona, septiembre de 1.990").

(49) "De acuerdo con la disposición transitoria sexta, número 6, del Estatuto de Cataluña, las precisiones anteriores .../..

constitucionalidad, de la figura del Plan único de obras y servicios, que incorpora, como nos consta, aportaciones de las diputaciones provinciales.

Asimismo, la Ley reguladora de las bases del régimen local, norma que, como hemos visto, tiene precisamente la función de articular y hacer efectivo el principio constitucional de autonomía local, hace mención explícita, al referirse a las competencias autonómicas sobre los planes de cooperación de las diputaciones -competencias que, ordinariamente, han de ser de coordinación-, a las atribuciones que pueden tener las comunidades autónomas, en base a sus Estatutos o a los trasposos consolidados por éstos, en relación con estos planes de cooperación, mención explícita que sólo se entiende si lo que viene a salvar son competencias autonómicas sobre los planes provinciales más lesivas para la autonomía local que las potestades de coordinación.

.../... no afectan, como es obvio, a la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 2.2 del Real Decreto 2.115/1.978, de 26 de julio, de confeccionar y aprobar un plan único de obras y servicios". Comentando esta cuestión, leemos en el Dictamen del Consejo consultivo de la Generalidad de 20 de febrero de 1.987, sobre la Ley del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales: "después de la Constitución y del Estatuto, las facultades de la Generalidad y correlativamente de las diputaciones se ordenan en Cataluña de una manera relativamente singular en comparación con otras comunidades autónomas pluriprovinciales de régimen común: existe sólo un plan único de obras y servicios, las diputaciones se han visto privadas de este instrumento y han de realizar las funciones propias del mismo a través del citado plan único, y la Generalidad asume las facultades de elaboración, aprobación y ejecución" (fundamento séptimo).

En consecuencia, la Generalidad de Cataluña tiene garantizada por el Estatuto la competencia de elaborar un Plan único de obras y servicios, y la legislación básica de régimen local reconoce la existencia de esta potestad, así como el hecho que la misma pueda vincular a las diputaciones catalanas con más intensidad que si se tratara del ejercicio de facultades de coordinación, pues de otro modo no tendría razón de ser la coletilla del "sin perjuicio ..." del artículo 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (citado en nota 47 anterior). Hemos de concluir, pues, que la Generalidad es competente para elaborar y aprobar un Plan único de obras y servicios para Cataluña, pudiendo exigir aportaciones a favor del mismo a las diputaciones provinciales (50). Otra cosa será la cuantificación de estas aportaciones, cuestión que entiendo queda al margen del presente estudio, y que no será de fácil solución.

Queda por analizar la segunda cuestión antes apuntada, esto es, la de hasta qué punto puede la Generalidad vincular al Plan único de obras y servicios la totalidad de inversiones de las diputaciones provinciales de Cataluña en materia de

(50) Discrepa abiertamente de este criterio Alejandro Nieto, quien, al comentar el Plan único de obras y servicios previsto por el Real Decreto 2.115/1.978, afirma rotundamente: "este Plan -según se deduce inequívocamente de su texto y de su contexto- se está refiriendo únicamente a las obras financiadas por los presupuestos del Estado y de la Generalidad, y no a los de las diputaciones provinciales. Otra cosa no dice el Real decreto" (Dictamen sobre las proposiciones de Ley municipal y de régimen local de Cataluña y del régimen provisional de las competencias de las diputaciones, realizado por encargo de la Diputación de Barcelona).

cooperación local. En este punto, no creo que las pretensiones del legislador catalán sean válidamente oponibles a la autonomía que tienen reconocida las diputaciones provinciales.

Para empezar, hemos de tener en cuenta que el adjetivo de "único" del Plan único de obras y servicios se refiere a que funde en uno lo que antes eran cuatro planes provinciales, uno para cada una de las cuatro provincias catalanas; de ello no se deriva necesariamente que toda la cooperación municipal se deba realizar a través de este Plan.

Por otra parte, la cooperación con las obras y servicios municipales es una de las competencias que integran el núcleo esencial de las diputaciones; si se obligara a las diputaciones a invertir los recursos que destinen a esta finalidad a través del Plan único de obras y servicios, y si no se les garantiza una intervención mínimamente cualificada en la aprobación de este Plan, se verían virtualmente desposeídas de esta competencia, constituyendo un probable vicio de inconstitucionalidad, en relación con el principio de autonomía local.

Ante este conflicto de títulos competenciales (la titularidad de la Generalidad del Plan único de obras y servicios, en base a la cual puede incidir en la autonomía de las diputaciones con mayor intensidad que lo permitido, en términos generales, en el artículo 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen local a las comunidades autónomas, y la titularidad de las diputaciones provinciales de la competencia de cooperación a las obras y servicios municipales, competencia que integra su núcleo esencial), entiendo que caben soluciones de equilibrio que dejen a salvo lo sustancial de las competencias de la Generalidad y de las diputaciones en litigio (51).

Una solución pasa por entender que si bien la Generalidad puede vincular al Plan único de obras y servicios parte de los recursos de las diputaciones provinciales de Cataluña destinados a cooperación local, ello no debe obstar a que estas diputaciones destinen otros recursos a servicios complementarios o adicionales de cooperación a las obras y servicios municipales.

Pero, además, según cómo se interprete de qué manera ha de efectuarse la aprobación del Plan único de obras y servicios, esta previsión de vincular al mismo toda la inversión provincial en materia de cooperación municipal, podría ser perfectamente compatible con la autonomía local garantizada en la legislación básica, como veremos seguidamente.

(51) Recientemente (principios de verano de 1.990) se ha publicado un estudio de Francisco y Anabel Lliset ("Els plans sectorials de coordinació interadministrativa de l'activitat local"), en cuyas páginas 77 a 91 se aborda el tema del Plan único de obras y servicios y el de la coordinación de los planes provinciales de obras y servicios por parte de la Generalidad. Estos autores defienden la tesis de que el Plan único no puede integrar los recursos que inviertan las diputaciones en materia de cooperación, pues ello atentaría frontalmente su autonomía y su capacidad de aprobar por si mismas un único presupuesto de la corporación. En consecuencia, sostienen que el Plan único ha de ser compatible con la existencia de planes provinciales, los cuales, evidentemente, quedan sujetos a las potestades de coordinación de la Generalidad, a ejercer básicamente a través del Plan director de inversiones locales de Cataluña (en el próximo apartado se analiza este instrumento).

Según el artículo 10 de la Ley 5/1.987, las bases para la selección, distribución y financiación de las obras a incluir en el Plan único de obras y servicios se han de aprobar por Ley; por su parte, el artículo anterior hace una genérica referencia a que es la Generalidad quien elabora y aprueba el plan único de obras y servicios, si bien garantizando la participación de diputaciones y ayuntamientos.

En este cuadro procedimental cabe perfectamente la posibilidad de que se garantice a las diputaciones provinciales un razonable nivel de autonomía a la hora de decidir los criterios de inversión de sus aportaciones en materias de su competencia, como es la cooperación municipal; en caso contrario, o bien resultan inconstitucionales las normas de procedimiento que no garanticen este margen de decisión de las diputaciones, o bien lo es el precepto que exige vincular al Plan único de obras y servicios todas las inversiones municipales en esta materia (52).

(52) La experiencia más reciente en este tema es la siguiente: La Ley 23/1.987, de 23 de diciembre, estableció los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios de Cataluña, y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras y servicios a incluir en el mismo; esta Ley pretende vincular al Plan la totalidad de recursos de las diputaciones que éstas destinen "a la realización, ampliación o mejora de obras y servicios de la competencia municipal"; la única participación que la Ley garantiza a las diputaciones en la tramitación del Plan es su presencia -que es minoritaria- en la Comisión de Cooperación Local, que ha de aprobar la correspondiente propuesta. Idéntico criterio sigue el Decreto 23/1.988, de 29 de enero, de convocatoria del Plan para 1.988. La Ley fue impugnada ante el Tribunal Constitucional, estuvo en suspenso unos meses, y se/....

El último aspecto a considerar en relación con las competencias provinciales es el procedimiento de transferencia de las mismas a la Generalidad o a las comarcas, o su coordinación, tal como dispone la Ley 5/1.987, sobre régimen provisional de las competencias de las diputaciones.

Como ya hemos visto en el capítulo anterior, esta Ley considera que mientras las diputaciones provinciales no sean suprimidas en Cataluña, sus competencias deben ser transferidas a la Generalidad o a las comarcas, o sujetas a los instrumentos de coordinación pertinentes. En todo caso, la distribución de competencias provinciales entre la Generalidad y las comarcas ha de respetar el núcleo esencial de la autonomía provincial, y no puede afectar las competencias provinciales de asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios (artículo 4 de la citada Ley).

La efectividad de la distribución de competencias provinciales entre Generalidad y comarcas se remite a la respectiva legislación sectorial, que ha de disponerla expresamente, o bien ha de disponer los necesarios mecanismos

.../... levantó finalmente la suspensión por cuestiones de orden procesal. El Decreto ha sido impugnado en vía administrativa y contencioso-administrativa. Por su parte, las Diputaciones de Barcelona y Tarragona decidieron aportar al Plan sólo parte de sus recursos de cooperación, y aprobar por su parte otros planes de cooperación para su ámbito territorial. La Generalidad, finalmente, modificó el Decreto de convocatoria, dando cabida a estos Planes específicos de las diputaciones que lo deseaban, que son virtualmente aprobados por ellas mismas, si bien formalmente integrados en el Plan único.

de coordinación de las competencias provinciales por parte de la Generalidad, en relación con aquellas competencias que se sigan atribuyendo a la diputación provincial.

En la medida que las leyes sectoriales asignen a las comarcas o a la Generalidad competencias hasta aquel momento de las diputaciones, una Comisión Mixta formada por representantes de la Generalidad, de las diputaciones y de las comarcas, deberá adoptar por consenso los respectivos acuerdos de transferencia; si no se llega al consenso, la decisión sobre el traspaso de bienes y servicios será adoptada por el Parlamento (53).

(53) Por Decreto 197/1.988, de 1 de agosto, se crea la Comisión mixta de traspaso de servicios y recursos de las diputaciones a la Generalidad o a los consejos comarcales, y se establece su composición, organización y funcionamiento. De momento, esta comisión es inoperante. Por otra parte, es de subrayar, como nos indica Antoni Bayona, que al prever estas futuras operaciones de redistribución de las competencias de las diputaciones a favor de la Generalidad o de los consejos comarcales, la legislación que comentamos establece también un mecanismo que quiere asegurar la correspondiente transferencia de servicios y recursos ("Descentralización y desconcentración...", páginas 158 y 159). Está por ver hasta qué punto una Ley del Parlamento de Cataluña puede afectar realmente unos recursos que a las diputaciones les proceden de la legislación estatal. De todas formas, es prematuro analizar este mecanismo pues, como veremos en el próximo capítulo, apenas hay legislación sectorial de la Generalidad que contribuya a este objetivo de redistribuir las competencias provinciales a favor de otras administraciones públicas.

Por último, la Generalidad tiene amplias potestades para coordinar a las diputaciones provinciales, como veremos en el capítulo referido a las relaciones interadministrativas. Salvando que la coordinación debe también respetar la autonomía de los entes coordinados, es indudable que con ella se puede condicionar en gran medida la actividad de las diputaciones provinciales. Y esta vía, como veremos seguidamente, no ha sido ni siquiera iniciada en Cataluña.

4.- LAS RELACIONES INTERADMINISTRATIVAS

Ya se ha analizado en la segunda parte del presente estudio la gran importancia que tienen, a fin de valorar el alcance real de las competencias locales, las diversas instituciones que pueden agruparse en este denominador común de relaciones interadministrativas. Habida cuenta del aumento de niveles administrativos que comporta la nueva organización territorial, la importancia de estas instituciones todavía es más destacada en Cataluña, y así lo ha entendido la legislación sobre régimen local y organización territorial, tal como veremos seguidamente.

El Título XIII de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña coincide casi textualmente con su equivalente de la Ley básica, repitiendo prácticamente la misma regulación para las mismas instituciones. Hay, sin embargo, y no podemos dejar de notarlo, una cierta diferencia de enfoque que resulta significativa. Los artículos 55 a 62 de la Ley reguladora de las bases del régimen local contienen una relación de medidas de coordinación e información interadministrativas, ordenadas de menor a mayor intensidad de afectación de la autonomía local, y se explicita que, en la medida de lo posible, las relaciones entre las administraciones públicas se han de conducir con arreglo a simples medidas informativas o convenios voluntarios, reservándose las medidas más contundentes de coordinación o de intervención para el caso de que con las primeras no sea posible alcanzar los objetivos perseguidos (54).

(54) En relación con la coordinación, dicen Francisco y Anabel Lliset: "Las administraciones estatal o autonómicas no .../...

Este criterio y esta preferencia por los medios de coordinación voluntarios por encima de los imperativos no se explicitan en la legislación catalana de régimen local; ello no quiere decir que en la práctica no se tengan que respetar igualmente, por imperativo directo de la ley básica, pero es un dato, que no podemos pasar por alto, que evidencia un talante menos dispuesto a enfatizar los aspectos más relevantes desde el punto de vista de la autonomía local.

Hecha esta precisión de carácter general, pasamos a valorar, muy brevemente, las diversas instituciones previstas en la Legislación catalana de régimen local específicamente para regular las relaciones interadministrativas.

a) Información mutua

El artículo 130 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña reproduce los dos primeros apartados del artículo 56 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, relativos

.../... pueden recurrir por sistema -ni tampoco el legislador, si la Ley reguladora de las bases del régimen local agota la función constitucional de configurar la autonomía local- a la coordinación obligatoria, si hay fórmulas de cooperación voluntaria (convenios, consorcios) que permiten conseguir los mismos objetivos de coherencia en la actuación de las administraciones públicas (artículo 59.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local). Así pues, las leyes sectoriales han de ponderar la posibilidad de usar las técnicas de colaboración voluntaria, y sólo en el caso que estas técnicas resulten racionalmente inadecuadas será procedente habilitar al poder ejecutivo para instrumentar un plan sectorial de coordinación" ("Los planes sectoriales de coordinación ...", página 35).

a la obligación que tienen las Entidades locales de enviar, en este caso al Departamento de Gobernación, copia o extracto de sus acuerdos, así como al derecho que tiene este mismo Departamento de la Generalidad a recibir de los entes locales información completa sobre sus actividades.

Además de lo apuntado, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña añade un nuevo apartado a este precepto, que obliga a la Generalidad a elaborar "un plan de informática que estructure los medios necesarios para integrar la información local en Cataluña"; también le obliga a "promover una red de comunicaciones informáticas entre todas las administraciones". Lógicamente, los deberes que se establecen para las entidades locales, de facilitar información acerca de su actividad a la Administración de la Generalidad, podrían cumplirse mediante soporte informático.

Ya me he referido en páginas anteriores al papel que la Ley de organización comarcal de Cataluña asigna a la comarca en la estructuración de esta futura red de información municipal. Tanto en aquél como en éste caso, la previsión del legislador obedece a determinadas prioridades coyunturales de la Dirección general de administración local de la Generalidad, que actualmente parecen haber sido abandonadas (55).

(55) Entre los años 1.985 y 1.986, desde la Dirección general de administración local de la Generalidad se realizaron diversos trabajos para elaborar un plan que integrara la información local de Cataluña, mediante una red informática ampliamente desarrollada. La falta de homogeneidad de los equipamientos informáticos municipales, por una parte, y la falta de informatización de muchos ayuntamientos, por otra, frustraron prácticamente esta iniciativa, cuya plasmación como objetivo de la Ley municipal y de régimen local de/.....

Hasta aquí, más que normas de información mutua, hemos visto una determinación de deberes de información de los entes locales a favor de la Generalidad; el artículo 56 de la Ley reguladora de las bases del régimen local precisaba en el mismo precepto los correlativos derechos de los entes locales a tener acceso a los instrumentos de planificación, programación y gestión de obras y servicios de otras administraciones públicas, que les afecten directamente.

En la Ley municipal y de régimen local de Cataluña este mandato se incluye en su artículo 134, que concreta la obligación de todas las administraciones públicas que tengan "atribuida la competencia de formulación y la aprobación de instrumentos de planificación, de asegurar la participación del resto de las administraciones afectadas en el proceso de elaboración de los planes". Esta participación, según la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, podría concretarse a través de diversos instrumentos, desde la emisión de informes a la participación orgánica.

.../... Cataluña perseguiría allanar obstáculos o dificultades que antes de la Ley no se supo vencer. Aprobada esta Ley, las prioridades de la Dirección general de administración local en este tema ya no fueron exactamente la consecución de los objetivos fijados en el artículo 130.3, sino promover una informatización homogénea de los pequeños municipios. A partir de finales de 1.988, la citada Dirección general parece haber abandonado objetivos de racionalización informativa e informática a nivel de la administración local de Cataluña, y se limita, en este tema, a subvencionar la compra de ordenadores.

b) Los órganos de colaboración

Según el artículo 58 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, "las leyes del Estado o de las comunidades autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las administraciones correspondientes con las entidades locales". Esta figura apenas es regulada en términos generales en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, cuyo artículo 132 se limita a recordar que la creación de estos órganos se ha de hacer por ley y que sus funciones son de carácter deliberante o consultivo.

La propia Ley municipal y de régimen local de Cataluña crea dos órganos de estas características, que son la Comisión de Gobierno Local de Cataluña y la Comisión de Cooperación Local (artículos 175 y 176 y 173 respectivamente).

La Comisión de Gobierno Local es definida como el órgano permanente de colaboración entre la Administración de la Generalidad y las administraciones locales, y sus funciones son las de estudio, debate y propuesta, en relación con los proyectos normativos, planes, programas, normas de coordinación, etcétera, que afecten a la administración local. Está compuesta por un número igual de representantes de la Generalidad y de los entes locales (56), y está previsto que

(56) Según el artículo 175.2 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, los representantes de los entes locales en esta Comisión han de ser nombrados por sus asociaciones representativas. El Decreto 118/1.988, de 5 de mayo, regula la composición, organización y funciones de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña; según esta disposición, los representantes locales son seis en representación de los municipios, uno de los consejos comarcales y uno de las .../..

la Administración del Estado pueda nombrar delegados a la misma (57).

La Comisión de Cooperación Local, prevista en el artículo 173 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, tiene por principal misión formular el Proyecto de Plan Director de Inversiones Locales y de los programas anuales de cooperación con las obras y servicios de la competencia municipal. Su composición ha de ser paritaria entre representantes de la Administración de la Generalidad y de los entes locales, debiéndose asegurar en todo caso la participación de todas las

.../... diputaciones; la designación de los representantes de los consejos comarcales y de las diputaciones se ha de realizar conforme a un proceso electoral regulado por orden del Consejero de Gobernación (es la orden de 14 de junio de 1.988), contraviniendo así claramente lo dispuesto en el artículo 175.2 de la Ley, que, como acabo de apuntar, exige que sean las asociaciones representativas de los entes locales las que nombren a los representantes locales de esta comisión; en este punto, cabe presumir que el citado Decreto es ilegal.

(57) Esta Comisión se ha constituido a principios de 1.989, y durante su primer año y medio de existencia ha mantenido un nivel de actividad más bien escaso. De hecho, la mayor parte de sus reuniones ha sido dedicada a debatir sobre qué asuntos deberían ser dictaminados por esta Comisión, pues en un primer momento la representación de la Generalidad se había negado a someterle los proyectos normativos, de carácter sectorial, definidores de competencias locales. Se llegó finalmente a un acuerdo en este punto, consistente en que la comisión informaría los proyectos normativos de carácter sectorial que no hubiesen sido previamente informados por órganos sectoriales de colaboración, en los que estén representados los entes locales.

diputaciones catalanas (58). Las actuaciones de esta Comisión han consistido en informar el Plan único de obras y servicios de Cataluña (59).

Además de estas dos comisiones de carácter general previstas en la propia Ley municipal y de régimen local de Cataluña, hay diversas disposiciones de la Generalidad que contemplan, en el nivel sectorial respectivo, la existencia de comisiones mixtas entre Generalidad y entes locales, o la participación de representantes locales en órganos, consultivos o ejecutivos, de la Generalidad, o incluso en sus organismos autónomos. A mediados de 1.990 son alrededor de cincuenta los órganos de estas características que existen en

(28) La composición, organización y funciones de la Comisión de Cooperación Local de Cataluña fueron reguladas por el Decreto 112/1.988, de 5 de mayo. Según esta disposición, integran la representación local en la Comisión, además de los cuatro presidentes de diputación que hay en Cataluña, cuatro representantes de las comarcas y doce de los municipios, totalizando veinte miembros, que, sumados a los otros veinte de la Generalidad, dan como resultado una Comisión de cuarenta personas. Sin embargo, está previsto que el Pleno se reúna en muy pocas ocasiones, realizando el trabajo ordinario las subcomisiones, que reproducen la misma proporcionalidad del plenario, pero a nivel provincial.

(59) También tiene la misión de elaborar el Plan director de inversiones locales, tarea ésta que, a mediados de 1.990, todavía no se ha afrontado efectivamente (tan solo hay un acuerdo, de junio de ese año, de la Comisión de cooperación de crear en su seno una subcomisión con esta finalidad).

Cataluña (60).

(60) En un informe de la Federación de municipios de Cataluña (un resumen del cual es divulgado en mayo de 1.990 por el boletín de la citada Federación, "Cataluña municipal") se relacionan los siguientes: Consejo rector de la Escuela de administración pública de Cataluña, Consejo catalán de la función pública, Comisión de gobierno local de Cataluña, Comisión de cooperación local de Cataluña, Comisión de delimitación territorial, Consejo catalán de estadística, Consejo de dirección de la Escuela de la policía de Cataluña, Consejo pedagógico de la Escuela de la policía de Cataluña, Comisión de coordinación de las policías locales de Cataluña, Comisión técnica asesora de la Comisión de coordinación de las policías locales de Cataluña, Comisión de protección civil de Cataluña, Comisión de evaluación de las solicitudes de ayudas para los afectados por los incendios forestales, Comisión catalana de seguridad vial, Comisiones territoriales de equipamientos comerciales (una por provincia), Consejo asesor de la Generalidad de Cataluña en materia de comercio, Consejo de dirección del Instituto catalán del consumo, Consejo asesor de la Generalidad de Cataluña en materia de consumo, Comisión asesora de coordinación y colaboración en la aplicación de la Ley de higiene y control alimentario, Consejo de turismo de la Generalidad de Cataluña, Junta de residuos de Cataluña, Junta de aguas de Cataluña, Junta de saneamiento de Cataluña, Comisión de urbanismo de Cataluña, Comisiones provinciales de urbanismo, Comisión de seguimiento del protocolo entre el Departamento de política territorial y obras públicas y la Federación de municipios de Cataluña, Consejo rector del Instituto cartográfico de Cataluña, Comisión técnica del Instituto cartográfico de Cataluña, Comisión redactora del Plan territorial parcial de la región metropolitana de Barcelona, Comisión coordinadora del transporte metropolitano de Barcelona, Comisión de /

La tipología de estos órganos es muy diversa, pudiéndose distinguir, por lo menos, las siguientes clases de los mismos: órganos de coordinación de la Generalidad con la administración local; órganos de coordinación de la Generalidad con diversas administraciones o entidades, entre ellas la administración local; órganos colegiados que ejercen competencias de la Generalidad; órganos de participación o asesoramiento de la administración de la Generalidad.

En cualquier caso, los más significativos de estos órganos, desde el punto de vista del tema de las competencias locales, son aquellos que permiten cumplir el requisito de la

... transportes de Cataluña, Comisión asesora en materia de circulación motorizada en el medio rural, Consejo de protección de la naturaleza, Mesa intersectorial forestal, Consejo general de servicios sociales de Cataluña, Comisión de coordinación y lucha contra las dependencias de drogas, Consejo asesor y coordinador de protección de menores de Cataluña, Consejo asesor de formación permanente de adultos, Consejo asesor de la comisión interdepartamental para la prestación social sustitutoria del servicio militar, Consejo catalán penitenciario, Comisión de asistencia social penitenciaria (hay una comisión general y cuatro territoriales, de ámbito provincial), Comisión de programación de viviendas de promoción pública, Comisión de adjudicación de viviendas de promoción pública, Consejo escolar de Cataluña, Consejos escolares territoriales, Organismo consultivo previsto en el Decreto 86/1.986, de 20 de marzo, sobre conciertos educativos, Consejo del deporte catalán, Consejo asesor sobre actividad física y promoción de la salud y Consejo del patrimonio cultural de Cataluña (se ha mantenido el orden de exposición del informe citado de la Federación de Municipios, que es de carácter temático).

participación local en la gestión de determinadas materias (de las enumeradas en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local y en el 63.2 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña), limitándose esta participación a una presencia, siempre minoritaria, en órganos colegiados (61). En estos casos, la presencia de representantes locales en estos órganos colegiados puede ser -y a menudo es- el pretexto que tiene la Generalidad de asumir de hecho competencias de interés local, cumpliendo al mismo tiempo el requisito de la intervención municipal exigido por la ley básica. Se produce, pues, por esta vía, una evidente pérdida de competencias locales.

Por otra parte, tampoco podemos ignorar que, a pesar de la proliferación que hemos visto de órganos de colaboración, se trata en realidad de una técnica de relación interadministrativa de escasa eficacia. En efecto, salvando contadas excepciones, estos órganos o bien apenas se reúnen nunca, o bien sus sesiones se limitan a cumplir el correspondiente trámite procedimental (62).

(61) Es el caso, entre otros, de las Juntas de Aguas, Saneamiento y Residuos, o, en cierto modo, de las Comisiones provinciales de urbanismo.

(62) El balance que hace la Administración local de Cataluña acerca de la eficacia de estos órganos no es precisamente positivo. Así se deduce claramente de diversos pronunciamientos públicos de la Federación de Municipios de Cataluña, recogidos en su órgano de comunicación, "Catalunya Municipal". Un informe interno de esta Federación, de abril de 1.990, señala que buena parte de estos órganos colegiados o bien ni se han constituido, o no se han reunido más de una sola ocasión.

c) La coordinación de la actividad de la administración local por parte de la Generalidad

Los artículos 131 y 133 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña vienen a reproducir los artículos 10.2 y 3 y 59 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, relativos a la coordinación entre las administraciones públicas. Hay que señalar sin embargo que entre la formulación de la legislación básica y la de la Ley municipal de Cataluña hay diferencias significativas.

Recordemos que el artículo 10 de la Ley reguladora de las bases del régimen local establece que "procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes administraciones públicas, cuando las actividades y los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas administraciones o sean concurrentes o complementarios con los de éstas".

Se afirma, pues, en este precepto una idea de la coordinación como fruto de la puesta en común de las diversas voluntades presentes, de modo que ninguna de ellas impone sus criterios a las demás; se trata de un concepto de coordinación "entre", y no de coordinación "a", y cuyo ejercicio en ningún caso no puede afectar a la autonomía de las entidades locales.

Sólo para el caso de que estos objetivos de coordinación no se alcancen por el concurso voluntario de las administraciones afectadas, prevé el artículo 59 de la Ley reguladora de las bases del régimen local que las Leyes sectoriales puedan atribuir a los Gobiernos respectivos competencias de coordinación imperativa sobre la administración local, especialmente en su nivel provincial, competencias que se deberán ejercer mediante la definición