

L'ARC METROPOLITÀ DE BARCELONA

Fórmules jurídiques

Alfredo Galán Galán

Tomàs Font i Llovet

1. Identificació de necessitats i resposta associativa

Les ciutats de l'Arc Metropolità de Barcelona, abans conegudes com les ciutats de la segona corona metropolitana, han diagnosticat un conjunt de necessitats que són comunes a totes elles i als seus respectius sistemes urbans. Aquest caràcter comú de les necessitats aconsella una actuació conjunta de les ciutats de l'Arc Metropolità, articulada a través d'alguna de les fórmules associatives que preveu el nostre ordenament jurídic.

2. Dret d'associació de les ciutats de l'Arc Metropolità

L'art. 22 de la Constitució reconeix el dret d'associació. Estem en presència, per tant, d'un dret fonamental que, d'acord amb el que disposa l'art. 53 del mateix text normatiu, gaudeix del major nivell de protecció constitucional. La Constitució, però, no precisa quins subjectes poden ser titulars d'aquest dret. En aquest punt, convé recordar la doctrina del Tribunal Constitucional: ha admès expressament que les persones jurídiques, incloses les Administracions públiques, puguin ser titulars de drets fonamentals i, per tant, també del dret d'associació.

De manera coherent amb aquesta doctrina, el legislador ha reconegut explícitament la titularitat del dret d'associació a totes les persones, físiques i jurídiques i, en aquest últim cas, privades i públiques. El legislador català ja

ho va fer a l'art. 4.1.b) de la Llei 7/1997, de 18 de juny, d'associacions. I també ho fa el legislador estatal amb la recent Llei Orgànica 1/2002, de 22 de març, reguladora del dret d'associació (arts. 2.1 i 3).

El principi de llibertat associativa dels ens locals pot ser predicat amb especial èmfasi dels municipis. Llibertat que s'expressa en un veritable "dret a associar-se" que assisteix als municipis. A tots els municipis: també, doncs, a les ciutats de l'Arc Metropolità de Barcelona.

3. Manifestacions de l'exercici del dret d'associació: formes associatives municipals.

La Mancomunitat de Municipis és la forma tradicional i més coneguda d'associació dels municipis. Però no és l'única possible. La pluralitat de fórmules associatives municipals previstes pel nostre ordenament pot agrupar-se en dues categories, en atenció al Dret aplicable. El primer grup està constituït per les associacions que podríem denominar de Dret Públic: la Mancomunitat de Municipis, la Comunitat de Municipis i el Consorci. I el segon, per les formes associatives sotmeses al Dret Privat: l'Associació de Dret Comú i la Fundació. No prenem en consideració, en aquest moment, les societats mercantils.

3.1. La mancomunitat de municipis.

La Mancomunitat de Municipis, de llarga tradició en el nostre Dret Local i regulada actualment tant a la Llei reguladora de les Bases de Règim Local (principalment, art. 44) com al Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (arts. 115 a 122), és una associació dotada de personalitat jurídica pròpia i de la qual únicament poden ser membres els municipis. Poden mancomunar-se municipis entre els quals no hi hagi continuïtat territorial, amb la condició que aquesta no es requereixi per la naturalesa de les finalitats de la Mancomunitat. Ara bé, els municipis d'una

comarca no es poden associar amb altres d'una comarca diferent si la Mancomunitat té per objecte obres i serveis compresos en el programa d'actuació comarcal.

De tota manera, l'objecte de la Mancomunitat no sembla adequar-se a les necessitats de les ciutats de l'Arc Metropolità. La Mancomunitat, en efecte, té com objecte l'establiment, gestió o execució en comú d'obres i serveis de la competència dels municipis que s'associen. No és aquesta la finalitat perseguida per les ciutats de l'Arc, sinó més aviat la defensa d'interessos comuns.

3.2 El consorci.

El Consorci és una altra figura associativa fortament arrelada al nostre ordenament (art. 6.5 de la Llei de Règim Jurídic i Procediment Administratiu Comú, art. 87 de la Llei reguladora de les Bases de Règim Local i art. 191.1 del Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya). De la mateixa manera que la Mancomunitat, el Consorci també té personalitat jurídica pròpia. Però el seu objecte és més ampli: la gestió dels serveis públics locals o, en general, assumptes d'interès comú.

El gran avantatge d'aquesta figura és que permet associar subjectes de diferent naturalesa. Així, poden ser membres d'un mateix Consorci diverses classes d'ens locals, Administracions públiques d'àmbit territorial superior al local i, fins i tot, entitats privades sense ànim de lucre. Avantatge que, però, no resulta d'aplicació a les ciutats de l'Arc Metropolità, ja que, en aquest cas, només està prevista l'associació de municipis.

3.3 La fundació.

La Fundació, dintre de les fórmules associatives de Dret Privat, està regulada tant a la Llei estatal 50/2002, de 26 de desembre, com a la prèvia Llei catalana 5/2001, de 2 de maig. Poden constituir fundacions tots els subjectes:

les persones físiques i les jurídiques, tant les privades com les públiques. Les persones jurídico-públiques, per tant, tenen capacitat per a constituir fundacions, tret que les seves normes reguladores estableixin el contrari. Aquestes fundacions, configurades legalment com entitats sense ànim de lucre, han de perseguir fins d'interès general i que beneficiïn a col·lectivitats genèriques de persones. La pròpia naturalesa de la fundació, que exigeix l'existència d'una dotació (un patrimoni afectat a la consecució de la finalitat determinada per la voluntat del fundador), no s'ajusta bé a les necessitats de les ciutats de l'Arc Metropolità. Cal no oblidar, a més, la circumstància que les Fundacions es troben sotmeses al control d'un Protectorat, exercit per l'Administració de la Generalitat o de l'Estat.

De les observacions realitzades fins ara resulta que, dintre del ventall de possibilitats associatives, una vegada descartades la Mancomunitat, el Consorci i la Fundació, per no adequar-se bé a les necessitats del cas concret que estem examinant, només resten altres dues opcions: la Comunitat de Municipis i l'Associació de Dret Comú.

4. Les formes associatives que ofereixen una millor resposta a les necessitats de les ciutats de l'Arc Metropolità: la Comunitat de Municipis i l'Associació de municipis de Dret Comú.

4.1 La comunitat de municipis.

La Comunitat de Municipis i l'Associació de Dret Comú comparteixen les notes característiques de simplicitat i flexibilitat, alhora que eviten la creació d'una nova i pesada estructura administrativa. Aquesta última afirmació és particularment certa en el cas de la Comunitat de Municipis ja que, a diferència de l'Associació, no està dotada de personalitat jurídica pròpia.

L'origen de la Comunitat de Municipis, figura associativa peculiar de l'ordenament català, és recent: es crea amb la Llei catalana 21/2002, de 5 de juliol, de setena modificació de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya. La seva regulació es troba, actualment, al Text Refós de la citada Llei Municipal catalana, en concret, als arts. 123 a 132. La configuració legal d'aquest tipus d'associació municipal la fa idònia per assolir els objectius per les ciutats de l'Arc Metropolità.

Només poden ser membres de la Comunitat els municipis, però no és indispensable que hi hagi continuïtat territorial entre ells (si no ho requereix la naturalesa de la finalitat que es pretén portar a terme), ni que pertanyin a la mateixa comarca. Són aquests municipis els que aproven el conveni que conté el règim jurídic aplicable a l'associació. La Comunitat, que pot tenir caràcter temporal o bé indefinit, té un objecte definit legalment de manera molt àmplia: gestionar i executar tasques i funcions comunes.

Però la gran flexibilitat d'aquesta figura es deu, principalment, al fet que no tenen personalitat jurídica pròpia. En conseqüència, no neix un subjecte nou com a conseqüència de l'associació, diferent dels municipis que s'agrupen. En la pràctica, un d'aquests municipis, fins i tot amb caràcter rotatori, pot assumir el paper de promotor o capdavanter de la Comunitat. No obstant això, els acords que adopten vinculen a tots els municipis associats i tenen eficàcia davant tercers, com si fossin adoptats per tots i cadascun dels municipis que integren la Comunitat.

4.2 L'associació de dret comú.

Tots els municipis -i, per tant, també les ciutats de l'Arc Metropolità-, són titulars del dret d'associació i, en el seu exercici, poden constituir associacions sotmeses al Dret Privat. Dintre d'elles, el nostre ordenament estableix un règim jurídic específic per a les denominades "organitzacions associatives d'ens locals". La seva regulació es troba a la Llei reguladora de

les Bases de Règim Local (Disposició Addicional Cinquena), al Text Refós de la Llei Municipal i de Règim Local de Catalunya (arts. 133 a 136) i al Decret català 110/1996, de 2 d'abril, regulador del règim de les organitzacions associatives i registre.

Aquestes associacions, a diferència de la Comunitat de Municipis, tenen personalitat jurídica pròpia. Només poden ser membres d'aquestes associacions els ens locals. Però no necessàriament tots, ni tan sols tots els d'un mateix tipus. En efecte, es poden constituir associacions d'ens locals que només afectin un nombre d'aquests en funció d'una determinada condició geogràfica o de característiques específiques, però amb la condició de que hi puguin tenir accés tots els ens locals compresos en aquestes circumstàncies.

Els membres de l'associació són els competents per l'aprovació dels seus estatuts i fixen la seva finalitat. Aquesta finalitat, definida de manera molt genèrica per la llei, consisteix en la protecció i promoció dels interessos comuns dels associats. Es prohibeix expressament, però, que tinguin com objecte la gestió dels serveis locals i que els municipis que en són membres puguin delegar-hi l'exercici de llurs competències, tot això sens perjudici del suport que les associacions poden prestar a l'activitat dels ens locals associats.

Barcelona, maig de 2005