

# LES RELACIONS INTERADMINISTRATIVES

RAFAEL ENTRENA CUESTA  
Catedràtic de Dret Administratiu  
de la Universitat de Barcelona

## I

Com a punt de partida de la meva exposició, he de ressaltar dos extrems: en primer lloc, les referències que efectuaré al Projecte de Llei d'Organització Territorial i al Govern local de Catalunya es realitzen en contemplació del Document publicat al *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 120, de 30 de gener de 1986. I, en segon lloc, que tenint en compte que aqueix Projecte desenvolupa les bases contingudes a la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local, a les quals s'ajusta en aquest extrem i en les quals aprofundeix, quant a continuació exposaré que resulta vàlid igualment pel que fa als principis i criteris que s'estableixen en aquesta Llei. Per la qual cosa les conclusions seran aplicables a l'un o a l'altre text legislatiu.

## II

Ja fa gairebé 25 anys que, en realitzar un estudi de les relacions entre l'Administració local, vaig proposar una classificació que va fer certa fortuna entre els Autors. Vaig distingir entre les relacions de subordinació, les de coordinació i les de col·lisió.

Aquesta classificació anava lligada a una revisió dels criteris tradicionalment seguits en sistematitzar les funcions exercides pels ens locals: distingia la doctrina entre les funcions *pròpies* i les que els eren *assignades*, per incloure entre les primeres les que, amb una terminologia més actual, podríem denominar com les seves funcions institucionals, i referir-nos, amb les segones, a les transferides o delegades. Partint d'aquesta premissa, en estudiar les relacions entre l'Administració central i la local, es contemplaven només aquelles que es donaven en l'exercici del primer nucli de funcions esmentat, enquadrades sota el terme comú de la tutela administrativa.

Segons vaig posar de relleu aleshores, en el moment en què s'efectuaven aqueixos plantejaments resultava equívoca i imprecisa la classificació de les funcions locals a què m'acabo de referir. En el sentit que, en no existir una consagració de l'autonomia local amb tret constitucional, en rigor totes les funcions dels municipis i les províncies els eren *assignades* per la llei. Per bé que això no era obstacle perquè es pogués distingir, tenint en compte la forma en què es realitzava l'assignació, entre unes funcions pròpies dels ens locals, que desple-

gaven en l'exercici d'una autonomia consagrada per la llei i en els termes en què aquesta llei la delimitava, i, juntament a elles, altres funcions impròpies: en el sentit que, si bé eren desenrotllades pels ens locals, la seva titularitat corresponia a l'Administració central.

Al seu torn, les funcions pròpies podrien ser atribuïdes de manera exclusiva, alternativa, mixta, indistinta o compartida.

La base de partida de tot el que acabo d'exposar es trobava, no cal indicar-ho amb més detall, en un Estat unitari i centralista, en el qual, com acabo d'assenyalar, no existia un reconeixement de l'autonomia local per normes de rang constitucional.

### III

No faig aquest recordatori o recapitulació per raons de nostàlgia o auto-complaença, sinó perquè la qüestió que tracto d'analitzar és la mesura en què els plantejaments exposats, que són de sobres coneguts per la majoria dels assistents, poden continuar mantenint-se en l'actualitat, en haver-se alterat els principis matrius en què s'assenta l'Administració local.

Ens trobem, efectivament, en primer lloc, amb el trànsit de l'Estat unitari i centralista a un Estat autonòmic i descentralitzat, amb el qual es tendeix a efectuar una redistribució del poder. Estat autonòmic en un doble sentit: en primer lloc, perquè l'article 2n. de la Constitució reconeix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions. Una autonomia de caràcter polític, entre els principals ingredients de la qual figura la potestat legislativa de les Comunitats autònomes, i de rang superior, per això, a l'autonomia que l'article 137 també de la Constitució atribueix als municipis i a les províncies i a les Comunitats autònomes que es constitueixin per a la gestió dels seus interessos respectius. Autonomia, aquesta, d'evident transcendència per a l'estructuració del poder; però, com dic, inferior i subordinada a aquella, perquè no porta aparellada l'atribució de la potestat legislativa.

Les dues idees que acabo d'exposar tenen singular rellevància pel que fa al tema de la meva exposició. Perquè si els municipis i províncies estan investits d'autonomia per a la gestió dels seus respectius interessos, això implica, com ha posat reiteradament de relleu el Tribunal Constitucional a través d'una jurisprudència tan uniforme com coneguda, l'exclusió de tota possibilitat d'ingerència de l'Administració central o autonòmica en l'exercici de les funcions que, a aquest respecte, se'ls atribueixen: però això, naturalment, sempre que els interessos que persegueixin siguin propis d'aqueixos ens, segons la interpretació que en faci el legislador. Aquesta circumstància obliga ja per ella mateixa a tot un replantejament de les relacions interadministratives; puix que, com ja va quedar establert a partir de la STC de 2 de febrer de 1981, el control de tutela ha de quedar exclòs quan els ens locals actuïn en l'exercici de la seva autonomia.

Ara bé; en la mesura en què municipis i províncies, i, és clar, els restants ens locals, tot i que investits d'autonomia, no són titulars de la potestat legislativa, això vol dir, com ha subratllat Parejo Alfonso, que, diferentment del que s'esdevé en el cas de les Comunitats autònomes, que unes vegades actuen en

execució de la seva pròpia legislació i unes altres vegades en execució de la legislació estatal, l'actuació dels ens locals constitueix, *en tot cas*, l'execució d'una legislació heterònoma. Raó per la qual, igual com passa quan les Comunitats autònomes es troben en aquesta situació, caldrà instrumentar els canals o mitjans que permetin a qui va dictar la llei que executen verificar el seu adequat compliment i reaccionar en els supòsits en què l'actuació de l'ens locals no s'acomodi als mandats del legislador.

D'aquesta manera s'obre una primera via per compensar el moviment centrífug que impliquen els principis d'autonomia i descentralització. Aquesta via es veu eixamplada amb els principis d'eficàcia i coordinació que hauran de presidir l'organització i actuació de les Administracions públiques, segons l'article 103 de la Constitució. Precepte, aquest, que contempla l'Administració de forma unitària, a imatge i a semblança de com diversos articles de la Constitució contempen l'Estat. En conseqüència, de la mateixa manera que existeix *un* Estat, també existeix *una* Administració pública; la qual haurà d'estructurar-se d'acord amb els esmentats principis de coordinació i eficàcia per realitzar l'activitat servicial que li imposen el propi article 103 i el 97 de la Constitució.

La necessitat, doncs, de coordinar l'Administració pública en el seu conjunt, haurà de conduir a l'establiment d'una sèrie de relacions interadministratives. Que, per això, no constitueixen una mera opció del legislador, sinó un imperatiu derivat ineludiblement dels principis a què ara em refereixo: com a suport de tots els quals es troba el principi d'unitat. Unitat de l'Estat i unitat, també, de l'Administració.

Però, diferentment del que s'esdevenia quan vaig establir la classificació recordada abans, el principi d'unitat, com ha posat de manifest Parejo Alfonso, no es podrà instrumentar ara sobre la base d'una sèrie de resolucions en cascada, lliures de qualsevol control o de qualsevol instància superior normativa a la qual haguessin d'ajustar-se i per raó de les quals la voluntat de l'ens superior s'imposa a l'ens inferior. Ans al contrari, en regular aquestes relacions caldrà harmonitzar els principis d'unitat, coordinació i eficàcia amb els d'autonomia i descentralització; de manera que la força centrífuga d'aquests no quedi enfosquida per la força centrípeta que aquells porten en el seu si. En aquest sentit no és inoportú recordar que els principis d'autonomia i descentralització constitueixen un element fonamental del sistema pluralista d'Estat i de la redistribució de poder que la Constitució instaura; que lluny de contreure's a les relacions entre Estat i Comunitats autònomes han d'estar presents, també, en les que fan de mitjanceres entre l'Estat i les Comunitats autònomes, d'una banda, i els ens locals, d'una altra banda.

De tot això es dedueix la necessitat de revisar el plantejament tradicional de les relacions interadministratives, i, per tant, la classificació d'aqueixes relacions, a fi d'establir-la sobre unes noves bases, que s'assenten en l'equilibri entre la unitat, l'eficàcia i la coordinació, per un costat, i la descentralització i l'autonomia, per un altre.

Les idees exposades es recullen a l'Exposició de Motius del Projecte, segons el qual «el reconeixement constitucional del principi d'autonomia dels ens locals imposa un important canvi conceptual de les relacions que s'han de produir entre l'Administració local i les Administracions superiors. El tradicional

esquema preconstitucional fundat en la fiscalització i tutela ha de ser substituït per un nou sistema que, reduint al mínim indispensable aquestes facultats, potències i adopti com a criteri ordinari de relació el de la coordinació i la cooperació. Era del tot necessari, per consegüent —conclou—, que en el marc de la legislació bàsica aquesta Llei establís la regulació necessària per reestructurar i aplicar aquests dos principis».

#### IV

Resulta, doncs, ineludible, la revisió del tradicional plantejament de les relacions interadministratives. Per bé que continua essent vital al respecte la distinció entre la diferent naturalesa de les funcions que desenvolupen els ens locals. En aquest punt, d'una banda, ha de continuar mantenint-se la distinció entre les funcions *pròpies* o institucionals i les *impròpies*, que existiran en els casos de delegació de competències o assignació de la gestió ordinària dels serveis. Perquè, com recorda l'article 6 del Projecte, només les competències pròpies dels ens locals s'exerceixen en règim d'autonomia i sota la seva responsabilitat, sens perjudici de la coordinació deguda en la seva programació i execució amb les altres Administracions públiques. Mentre que en el supòsit de les funcions impròpies no passa així.

Això permet la subsistència de les antigues relacions de subordinació, però adaptades a les exigències actuals en el sentit següent:

En l'àmbit de les funcions impròpies, l'Administració de la Generalitat, titular de les funcions o serveis desenrotllats per l'ens local, ostentarà una sèrie de facultats de naturalesa quasi jeràrquica, ja que podrà revisar d'ofici o per raó de recurs l'actuació de l'ens local, formular-li requeriments, demanar-li informació en qualsevol moment i adoptar altres mesures de naturalesa anàloga (article 150 i següents).

En canvi, en l'àmbit de les funcions pròpies es produeix una judicialització de l'antic control de tutela, com a pressupòsit del qual s'imposa a les entitats locals el deure de trametre a la Conselleria de Governació, en la forma i en els termes que es determinin reglamentàriament, còpia literal, o, si s'escau, extracte comprensiu dels seus actes i acords. Deure general d'informació que té el seu fonament en el fet, subratllat abans, del caràcter heterònom de la legislació aplicada pels ens locals i que pot conduir a fer que l'Administració de la Generalitat els requereixi l'exhibició d'expedients i l'emissió d'informes, per tal de comprovar l'efectivitat de l'aplicació de la seva legislació (article 157.1 i 2).

Com a conseqüència de l'examen de la informació subministrada o obtinguda, és possible que l'Administració de la Generalitat arribi a la conclusió que l'ens local va actuar il·legalment. Però, en aquest cas, diferentment del que s'esdevenia en la situació anterior, llevat de supòsits excepcionals, que per la seva pròpia naturalesa no poden ser contemplats en aquest lloc, l'única via que aquella té és la de reaccionar jurídicament mitjançant el plantejament del recurs corresponent en els termes que veurem més endavant; d'aquesta manera s'instaura una relació de col·lisió.

Això exposat em porta a recordar la definició que fa anys vaig oferir de l'autogovern local a Anglaterra. Aleshores deia que aquest es caracteritzava perquè l'esmentat govern era encomanat a persones designades per la població local, que actuaven *amb sotmetiment a la llei*. I concretava aquesta expressió en el sentit que significava que els ens locals anglesos se sotmetien a la llei i només a ella, amb exclusió del control administratiu. I que, si no s'ajustaven a la legalitat, la seva actuació era revisada pels Tribunals.

Dons bé, això és justament el que s'esdevé ara quan els ens locals actuen entre nosaltres en l'àmbit propi de la seva autonomia.

El deure de subministrar i de possibilitar la informació relativa a l'exercici de les funcions pròpies i les facultats quasi jeràrquiques de l'Administració de la Generalitat sobre els ens locals quan aquests exerciten funcions impròpies, constitueixen, per tant, en el nou plantejament de les relacions interadministratives, el contingut de les relacions de subordinació.

La pràctica exclusió del control de tutela que això comporta no hi ha dubte que ha de redundar en un enfortiment de l'autonomia local. Però, des d'un altre punt de vista, pot conduir, indirectament, a un afebliment d'aquella autonomia. En el sentit que el legislador sectorial, de les decisions del qual, com és de sobres conegut, haurà de nodrir-se l'autonomia de municipis i províncies, davant la impossibilitat d'establir determinats controls administratius sobre l'exercici de funcions susceptibles de ser atribuïdes a aquelles com a pròpies de forma exclusiva, és possible que prefereixi assignar-los-les de manera compartida; amb la qual cosa, si s'assegura als ens locals algun tipus de participació en l'exercici d'aqueixes funcions, la decisió última correspondria a un subjecte públic superior, el qual valorarà en el seu conjunt els diversos interessos que convergeixin en l'assumpte de què es tracti. Sens dubte per això, com assenyalaré al final de la meua exposició, el legislador es resisteix a aplicar en la seva puresa el plantejament efectuat i manté saltuàriament i potser vergonyantment algunes de les tradicionals facultats de tutela.

## V

El principi d'autonomia local, unit al «fet inqüestionable que no es poden establir divisions nítides entre les diverses esferes d'interès de cada nivell administratiu», com recorda l'Exposició de Motius del Projecte, determina que passen a un primer pla les relacions de coordinació, que es contempen en un doble sentit orgànic i funcional i que s'hauran d'entaular quan l'activitat o servei transcendeixi l'àmbit d'interessos propis de l'ens local, quan incideixi o condicioni de manera rellevant els interessos d'altres Administracions locals o de l'Administració de la Generalitat, i, en fi, quan l'activitat o el servei local sigui concurrent o complementari del d'aquelles, segons disposa l'article 158 del Projecte, en concordança amb l'article 10.2 de la Llei de Bases del règim local.

En el terreny orgànic es procedirà mitjançant Llei a la creació d'òrgans de col·laboració, les funcions dels quals, de naturalesa consultiva, podran referir-se, en general, a tota l'activitat de les Administracions públiques, o bé a competències concretes (article 159 del Projecte).

Des del punt de vista funcional, el Projecte segueix, intelligentment, la tècnica de la planificació, en disposar que les Lleis reguladores dels diferents sectors de l'acció pública podran atribuir al Consell Executiu la facultat de coordinar l'activitat de l'Administració local per mitjà de Plans sectorials, en el marc de les quals provisions exerciran els ens locals les seves facultats de programació, planificació, ordenació i execució, si és procedent, dels serveis i les activitats de la seva competència.

El canal elegit ha de merèixer la nostra enhorabona, perquè permetrà fer compatible la subsistència de les funcions de què es tracti en mans dels ens locals amb l'exigència de la seva coordinació. Així s'evita, en distingir-se entre la planificació i l'execució, el procés centralitzador seguit tantes vegades com a conseqüència d'un plantejament simplista del problema: en comptes de centralitzar per coordinar, es coordina mitjançant la planificació, i les facultats executòries subsisteixen en poder dels ens locals.

## VI

Si la necessitat d'harmonitzar els principis d'autonomia i descentralització amb els d'unitat, eficàcia i coordinació ha conduït, com acabem de veure, a un replantejament i a un enrobustiment de les relacions de coordinació, l'enfocament d'aquestes des d'una nova perspectiva, unit a la configuració de la província com a ens de cooperació amb els municipis, i a l'aparició de la comarca com a ens supramunicipal intermedi, amb funcions netament cooperadores, dóna lloc, igualment, a una contemplació de les relacions de cooperació de manera substantiva —esqueixant-les de les de coordinació— i sobre unes bases noves.

Com en el supòsit de les relacions de coordinació, s'haurà de distingir, també, entre la vessant orgànica i la funcional.

En el primer sentit, s'ha de començar per insistir en el fet que la Llei de Bases del Règim Local, per bé que reconeix, com no podia ser altrament a la vista dels pronunciaments del Tribunal Constitucional, l'autonomia de la província, i li atribueix funcions pròpies, la configura, de manera gairebé exclusiva, com a ens de coordinació i cooperació, jurídica, econòmica i tècnica, amb els municipis (article 36.1). Extrem en el qual insisteix el Projecte. El qual, al seu torn, atribueix a la comarca funcions de cooperació amb els municipis, juntament amb les relatives a la prestació de serveis supramunicipals.

També des de la vessant orgànica ha de cridar-se l'atenció sobre la Comissió de Govern Local de Catalunya, que es crea a l'article 200 del Projecte com a «òrgan permanent de col·laboració entre l'Administració de la Generalitat i les Administracions locals». Estarà integrada, sota la presidència del Conseller de Governació, per un nombre igual de representants de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals. Aquests darrers designats per l'Associació Catalana de Municipis i la Federació de Municipis de Catalunya, que d'aquesta manera reben el suport legislatiu (article 200.2). L'Administració de l'Estat podrà participar a les reunions de la Comissió mitjançant la designació de delegats.

Des del punt de vista funcional, l'«instrument bàsic de la cooperació econòmica per a la realització d'obres i serveis de competència municipal» serà

el Pla Director d'inversions locals de Catalunya, l'aprovació del qual correspon al Parlament de Catalunya, mentre que l'execució s'atribueix als Consells Territorials (article 198 del Projecte).

La cooperació, d'altra banda, es podrà produir de forma *vertical* —entre l'Administració de la Generalitat o la de l'Estat i els ens locals, o entre ens locals de grau divers— o *horitzontal*— entre ens locals del mateix grau. En l'un i en l'altre cas podrà donar lloc o no al naixement de noves persones jurídiques: consorcis, en el cas de la cooperació *vertical*, i associacions o agrupacions, en el supòsit de la cooperació *horitzontal*. En la hipòtesi que no neixin noves persones jurídiques, es concretarà en l'estipulació de convenis, normalment corresponents a la categoria dels que, en una altra ocasió, he anomenat convenis de cooperació en sentit estricte; en els quals, perquè estan investits de competència sobre l'objecte contractual, les dues parts contracants es trobaran situades en un pla d'igualtat.

Això no exclou, tanmateix, que també es puguin estipular convenis de *col·laboració*. Caracteritzats, per contraposició amb els de cooperació en sentit estricte, pel fet que una sola de les parts intervinents en el conveni ostenta competència sobre el seu objecte; amb la conseqüència que es troba en situació de *superior pars* respecte de l'altra, i li corresponen, en nova conseqüència, les facultats exorbitants connaturals al contracte administratiu estipulat.

## VII

Ens quedem per tractar les relacions de col·lisió, susceptibles de ser contemplades tant en el pla *horitzontal* com en el *vertical*. En el primer sentit, cal recordar, de moment, que els conflictes de competències plantejats entre diferents ens locals de Catalunya, els resoldrà la Conselleria de Governació —que d'aquesta manera exercirà una mena de facultats quasi jeràrquiques, reconduïbles a les relacions de subordinació—, sens perjudici de la ulterior impugnació de la resolució dictada davant la jurisdicció contenciosa administrativa (article 90.2 del Projecte).

I a més que, òbviament, els diferents ens locals també podran impugnar, davant d'aquesta jurisdicció, els actes i acords que els afectin provinents d'altres ens de la mateixa naturalesa.

Quant a les relacions *verticals*, englobarien les que puguin entaular-se entre la Generalitat i els ens locals com a conseqüència d'actuacions d'aquella o d'aquests contràries a l'ordenament jurídic i que poden ser contemplades en sentit *ascendent* o *descendent*.

En el primer aspecte, els ens locals podran impugnar davant la jurisdicció competent els actes de la Generalitat que els afectin i no s'ajustin a la legalitat.

En el segon sentit, podem distingir les facultats que l'ordenament jurídic atribueix a la Generalitat per reaccionar contra la conducta il·legal dels ens locals, per omissió o per acció.

En dues ocasions es contempla la substitució, per part de la Generalitat, dels ens locals, per incompliment de les obligacions que els corresponen. D'una

banda, l'Administració de la Generalitat podrà substituir l'ens local —igual que els veïns— en l'exercici de les accions necessàries per als seus béns i drets, seguint el procediment establert legalment (article 189.5 del Projecte); d'aquesta manera es manté, estenen-la a l'Administració autonòmica, una possibilitat de llarga tradició en el nostre Dret local, tot i que, és cert, exercitada rarament.

Té molta més transcendència el supòsit que contempla l'article 60 de la Llei de Bases, per raó del qual, quan una entitat local incomplís les obligacions imposades directament per la Llei de manera que aquest incompliment afectés l'exercici de competències de l'Administració de l'Estat o de la Comunitat Autònoma, i la cobertura econòmica de les quals estigués legalment o pressupositàriament garantida, l'una o l'altra, segons els seus respectius àmbits competencials, haurà de recordar-li el seu compliment i concedir-li, a l'efecte, el termini que fos necessari. Si, transcorregut aquest termini, mai inferior a un mes, l'incompliment persistís, es procedirà a adoptar les mesures necessàries per al compliment de l'obligació a costa i *en substitució de l'entitat local*. No s'amaga l'evident ambigüïtat del precepte; però, en qualsevol cas, es tracta de l'obertura d'un portell perquè l'Administració de la Generalitat —o la de l'Estat, si s'escau— puguin, dins de l'àmbit de les seves respectives competències i amb les garanties degudes, actuar en substitució dels ens locals, quan, concorrent els requisits ressenyats, incompleixin —per omissió, sentén— les obligacions imposades directament per la Llei.

Pel que fa a la conducta il·legal per acció dels ens locals, es distingeixen, en concordança amb les previsions de la Llei de Bases (articles 65 a 67) tres supòsits: el que podríem denominar *normal*, de mera infracció de l'ordenament jurídic; l'*especial*, d'infracció de l'ordenament jurídic que afecti competències de la Generalitat, interfereixi en el seu exercici o excedeixi de les competències dels ens locals, i, en fi, l'*excepcional*, d'actes o acords que afectin greument els interessos de la Generalitat.

En el primer cas, és a dir, quan l'Administració de la Generalitat consideri que un acte o acord d'algun ens local infringeix l'ordenament jurídic, podrà optar per impugnar-lo directament davant la jurisdicció contenciosa administrativa en el terme de 15 dies següents a la seva comunicació, o requerir l'ens local perquè l'anul·li, i demorar la interposició del recurs contenciós al transcurs de 3 dies a partir del requeriment, si no és atès. En aquest supòsit no es preveu res quant a la suspensió de l'acte impugnat, per la qual cosa caldrà estar a les regles generals en la matèria (article 194 del Projecte).

En canvi, quan els actes i acords de l'ens local afectin competències de la Generalitat, interfereixin el seu exercici o excedeixin de la competència d'aquell ens, si la integritat i l'efectivitat dels interessos de la Generalitat afectats ho requereixen així, podrà formular-se petició expressa de suspensió de l'acte o acord impugnat, i, el Tribunal, si la considera fonamentada, acordarà la suspensió en el primer tràmit subsegüent a la presentació de la impugnació (article 195 del Projecte).

Finalment, si un ens local adopta actes o acords que, a més d'incórrer en els supòsits enunciats fins ara, afectessin greument els interessos de la Genera-



litat, el Conseller de Governació podrà requerir el President de la Corporació perquè anulli l'acte o acord, i, si el requeriment no sé atès —haurà d'entendre's en el termini de 30 dies— el mateix Conseller, *per ell mateix i davant d'ell mateix*, podrà suspendre l'acte o acord de què es tracti i adoptar les mesures necessàries per a la protecció dels interessos de la Generalitat. Sens perjudici de la seva impugnació davant la jurisdicció contenciosa administrativa en el terme de 10 dies a partir de l'acte de suspensió (article 196 del Projecte).

Tot i que no es diu res sobre el particular, cal entendre que, un cop impugnat l'acte, el Tribunal podrà, si considera infundada la suspensió, aixecar-la, a instància de l'ens local, quan se'n poguessin derivar perjudicis per a l'interès local no justificats pels interessos de la Generalitat invocats en acordar-se la suspensió.

L'examen efectuat quedaria incomplet si no em referís al supòsit, *absolutament excepcional*, que contempla l'article 61 de la Llei de Bases i que constitueix una translació a l'esfera local de l'article 155 de la Constitució. En virtut d'això, el Consell de Ministres, a iniciativa pròpia i amb coneixement del Consell de Govern de la Comunitat Autònoma corresponent, a sollicitud d'aquest en tot cas, amb acord favorable previ del Senat, podrà procedir, mitjançant Reial Decret, a la dissolució dels òrgans de les Corporacions Locals, en el supòsit de gestió greument danyosa per als interessos generals, que signifiqui l'incompliment de les seves obligacions constitucionals. Acordada la dissolució, serà d'aplicació la legislació electoral general en relació amb la convocatòria d'eleccions parcials i amb la provisional administració ordinària de la Corporació.

## VIII

D'acord amb el que he anunciat al començament de la meva exposició, al llarg d'aquesta he intentat verificar la mesura en què la classificació que en el seu dia vaig elaborar per sistematitzar les relacions interadministratives, distingint entre les relacions de subordinació, la de coordinació i les de col·lisió, era susceptible de resistir l'assentament de l'Administració local sobre els nous principis que la Constitució estableix. El camí seguit fins a aquest moment ha posat clarament de relleu la necessitat de reajustar-la en diversos sentits: de moment, disminuint l'àmbit de les relacions de subordinació; a més, enrobustint el contingut de les coordinacions; en tercer lloc, esqueixant-ne les relacions de cooperació, i, en fi, potenciant, així mateix, les relacions de col·lisió, en judicialitzar-se les facultats de control tradicionalment integrades en la tutela administrativa.

Però l'esquema proposat, si no formulés algunes observacions, potser es podria considerar, benèvolament, brillant; en tot cas, resultaria enganyós.

I és que, malgrat tot l'exposat i els pronunciaments que sobre el particular es contenen, tant a l'Exposició de Motius del Projecte com a la de la Llei de Bases, el ben cert és que unes vegades com a conseqüència de la inèrcia legislativa i altres vegades per imperatiu de les peculiaritats de la gestió financera dels ens locals, i de la necessitat de resaltar-hi especialment els principis d'unitat

i de coordinació, subsisteixen, tant a la legislació estatal com al Projecte, una sèrie de mesures que només poden tenir cabuda a l'institut jurídic de la tradicional tutela administrativa. Que serveixin d'exemple les que enumeren els articles 78, 79, 84, 95, 107, 128, 424, 425, 427 i 430 del Reial Decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, pel qual s'aprova el text refós de les Disposicions legals vigents en matèria de Règim Local, que troben el seu reflex en el Projecte en matèria de desafectació de béns comunals, alienació, gravamen o permuta de béns, municipalització amb monopoli i tutela financera. La constitucionalitat d'alguns d'aquests preceptes podria ser qüestionada, mentre que la d'altres, en particular els relatius a la tutela financera, no creiem que puguin aixecar sospita a la vista dels pronunciaments fets pel Tribunal Constitucional fins a la data.

En qualsevol cas, es posa de relleu la resistència de la tradició legislativa enfront dels nous principis i la impossibilitat de tenir un complet coneixement de les relacions interadministratives ajustant-nos, de manera estricta i exclusiva, a les conseqüències que se'n deriven.