

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

(14 de 28)

También en relación con esta disposición adicional cuarta, hay que plantearse hasta qué punto tiene justificación su condición de norma básica, habida cuenta de que, como hemos visto, una de las características que definen este tipo de normas es su carácter general. Además, y como pone de manifiesto PRATS, si tenemos en cuenta la escasa, por no decir nula, consistencia histórica de la comarca como ente local en Cataluña, resulta bastante evidente "la falta de fundamento de la disposición adicional cuarta de la Ley 7/1.985, pues querer fundamentar en una historia (que, al parecer, se desconoce) una potestad singular de creación de administraciones locales comarcales no deja de ser un comportamiento rayano en la arbitrariedad sancionada por el artículo 9.3 de la Constitución" (53).

.../... y estima también que la exigencia de que el Parlamento apruebe por mayoría absoluta la división comarcal, si necesita obviar eventuales vetos municipales o provinciales, supone una injerencia de la Ley al régimen parlamentario de Cataluña. Ello no obstante, la Generalidad no impugnaría estos preceptos de la Ley básica.

(53) Joan Prats, "La comarca", página 801. Por su parte, Entrena Cuesta, a la vista del artículo 42 y de la disposición adicional segunda de la Ley reguladora de las bases del régimen local, entiende que la regulación de la comarca en la Ley básica "es de dudosa constitucionalidad, porque aunque mediante la disposición adicional (cuarta) ... se dificulta que la oposición municipal pueda constituir un obstáculo para la implantación de la ordenación territorial prevista en el Estatuto, lo cierto es que el mecanismo que establece sólo podría funcionar si "impidiese de forma parcial o minoritaria" la organización comarcal del conjunto del territorio. Por esto, si la oposición municipal fuese mayoritaria, podría pensarse en la imposibilidad/.....

Además de regular, en el marco de lo expuesto, el procedimiento y requisitos para la creación de las comarcas, las leyes autonómicas también han de regular la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como sus competencias y recursos y su naturaleza jurídica, indicando en este punto qué potestades y privilegios de los atribuidos por el artículo 4 de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local a municipios y provincias les serán también de aplicación. Todos estos extremos pueden ser libremente regulados por la Ley autonómica, salvando las dos limitaciones siguientes.

En primer lugar, los órganos de gobierno de las comarcas han de ser, según el artículo 42.3, representativos de los ayuntamientos que agrupen. Con ello quiere decirse obviamente que la representatividad de la comarca es de segundo grado, no cupiendo la posible elección directa de los titulares de sus órganos de gobierno. Dicho esto, lo que también es cierto es que teóricamente existen infinidad de posibles mecanismos electorales que pueden permitir hacer efectiva esta representación de los ayuntamientos en los órganos comarcales, sin que, lógicamente, este requisito exija la presencia de representantes de todos y cada uno de los ayuntamientos en el gobierno comarcal.

En segundo lugar, hay que tener presente, a la hora de definir las competencias comarcales, lo que establece el artículo 42.4 de la Ley básica, en el sentido de que "la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los

.../... práctica de aplicación del Estatuto: cosa que con toda evidencia conduciría a un resultado contrario a las exigencias de la sumisión del legislador ordinario al bloque de la constitucionalidad" (L'organització territorial", páginas 211 y 212).

municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el artículo 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado dos del artículo 25". En otras palabras: no se pueden asignar a las comarcas las obligaciones municipales mínimas previstas en el artículo 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local -que, de este modo, se convierten en competencias municipales garantizadas por la legislación básica, al menos frente a la comarca-, ni tampoco las comarcas pueden impedir que los municipios sigan teniendo intereses propios en todas y cada una de las materias en relación con las cuales el artículo 25 estima que la legislación sectorial respectiva les ha de atribuir competencias.

Esta última limitación, tal vez comprensible desde el punto de vista de la necesidad de garantizar que la creación de comarcas no se traduzca en un virtual vaciado de competencias municipales, resulta sin embargo poco congruente con una jurisprudencia constitucional, que ya conocemos, según la cual de la institución de nuevos niveles de administración territorial, ha de derivarse lógicamente la redistribución de las competencias de los antes existentes (54), aunque también es cierto que la sola previsión de estas cautelas supone la implícita admisión de la necesidad de esta redistribución (55).

(54) En este sentido, por ejemplo, la Sentencia del Tribunal Constitucional nº 32, de 28 de julio de 1.981, fundamento jurídico 3º. También analiza con rigor esta cuestión el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat nº 88/1.985, ya citado, fundamento jurídico XIII.

(55) También lo señala Antoni Bayona, "Descentralización y desconcentración ...", página 149.

Además, tal como está formulada, esta limitación de atribuir a la comarca determinadas competencias municipales, impide virtualmente llenarla de contenido competencial (56). Por otra parte, no deja de pecar de falta de lógica que se impida atribuir a una entidad -la comarca- que se define como agrupación de municipios, competencias públicas que ni son atribuidas en calidad de tales a los municipios -lo son como obligaciones-, y en relación con las cuales el artículo 26 de la Ley básica establece que deberán ser prestadas por los municipios, por sí o asociados. Además, esta garantía competencial de los municipios frente a la comarca no opera, como veremos seguidamente, ante el area metropolitana, con lo cual más que una garantía de la integridad competencial de los municipios, más bien es una limitación de las posibles competencias comarcales. A pesar de todo, la letra de la Ley es de una claridad meridiana, y hemos de entender que nada obsta, en términos de constitucionalidad, a que la Ley básica pueda definir un ámbito mínimo de competencias municipales, a modo de garantía competencial ante las posibles comarcas (57).

(56) Así lo entendió la Generalidad, y por ello impugnó este precepto ante el Tribunal Constitucional, aunque éste no advirtió en él motivo alguno de inconstitucionalidad (Sentencia de 21 de diciembre de 1.989).

(57) Así lo entiende el fundamento jurídico décimotercero de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989, según el cual "el artículo 42.4 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local marca un límite infranqueable a la redistribución de competencias que, como consecuencia de la creación de comarcas, puedan llevar a cabo las comunidades autónomas. Esa limitación no es injustificada, ni carente de legitimidad, sino manifestación, una vez más, del contenido mínimo que a la institución municipal corresponde en todo caso, y ello como exigencia de la garantía de autonomía".

El artículo 43 de la Ley 7/1.985 se refiere a las áreas metropolitanas, a regular y establecer también por las comunidades autónomas, en base a lo dispuesto en sus Estatutos y en el marco de la legislación básica de régimen local, que establece unos condicionantes mínimos, bastante distintos a los estudiados en relación con la comarca.

En primer lugar, advertimos que el artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local hace un evidente esfuerzo de definición de lo que cabe entender por área metropolitana: "son entidades locales integradas por los m municipios de grandes aglomeraciones urbanas entre cuyos núcleos de población existan vinculaciones económicas y sociales que hagan necesaria la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios y obras". Un concepto bastante más explícito que el de comarca del artículo 42, y del que cabe retener principalmente dos notas; por una parte, que el área metropolitana es una entidad local, y por otra, que lo que la justifica es la necesidad de planificar y coordinar servicios, más que la de gestionar directamente su prestación, que era una de las finalidades de la comarca.

En segundo lugar, no se reconoce a los municipios, ni tampoco a las provincias, la posibilidad de impedir la constitución de un área metropolitana, mediante su oposición a la misma. La única intervención de municipios o provincias que prevé el artículo 43.1 es que para crear, modificar o suprimir un área metropolitana es necesario dar antes audiencia a los ayuntamientos y diputaciones afectados y a la Administración del Estado, pero los informes que las citadas instituciones emitan en este trámite no tienen carácter vinculante.

En tercer lugar, el artículo 43.3 establece que en los órganos de gobierno y administración del área metropolitana han de estar representados todos los municipios que la componen. Es decir, se exige una representación directa de

cada uno de los municipios en la institución metropolitana, representación que proviene precisamente de los municipios, y no de los ayuntamientos, como era el caso de las comarcas. En consecuencia, cabe perfectamente en el marco de este precepto tanto una elección directa, como indirecta de los órganos metropolitanos, siempre que se cumpla el requisito de representar a todos y cada uno de los municipios del área.

En cuarto lugar, la Ley autonómica también deberá respetar determinados requisitos a la hora de regular el régimen económico y de funcionamiento del área. En cuanto al régimen económico, se deberá asegurar que las aportaciones de los diversos municipios se distribuyan según criterios de justicia, concepto sin duda sumamente amplio, pero que llegado el caso puede ser concretable mediante la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados.

En relación con el régimen de funcionamiento, se deberá garantizar la participación de todos los municipios en la toma de decisiones, requisito éste que tampoco se exige en relación con las comarcas. No se prevé ninguna limitación acerca de las posibles competencias metropolitanas, de modo que en este caso no será vigente la cautela establecida en el artículo 42.4, en el sentido de que las obligaciones municipales mínimas no pueden ser atribuidas a la competencia comarcal; como ya se ha comentado en páginas anteriores, esta garantía de integridad competencial de los municipios frente a la comarca, no opera en relación con el área metropolitana.

Por lo demás, la Ley autonómica puede regular discrecionalmente los demás aspectos del régimen de las áreas metropolitanas, incluida su naturaleza jurídica y las potestades de que irán investidas. Aunque es lógico pensar que un área metropolitana, por definición, debe ser una entidad territorial, nada en la Ley reguladora de la bases del régimen local impide que tenga carácter funcional.

Finalmente, la legislación básica de régimen local también contiene algunos criterios relativos a las entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio (artículo 45) y a las mancomunidades de municipios (artículo 44), remitiéndose su regulación acabada a la legislación autonómica.

3.- EN RELACION CON LAS HACIENDAS LOCALES

La viabilidad efectiva de un modelo diferencial de administración local en Cataluña dependerá en gran medida de la capacidad que tenga la Generalidad de incidir en la determinación de los recursos de los distintos entes locales. El establecimiento de una nueva planta de administración local pasa por poder redistribuir entre los nuevos niveles administrativos las competencias que venían ostentando los niveles tradicionales de administración local, y esta operación sólo tendrá pleno sentido si va acompañada también de una paralela redistribución de los recursos económicos (58). Veamos hasta qué punto el sistema de competencias sobre las haciendas locales permite a la Generalidad incidir en la determinación de los ingresos de las entidades locales de Cataluña.

(58) En palabras de Antoni Bayona, "en la medida que el volumen de los recursos económicos de que se dote cada entidad ha de ser coherente con el volumen de los servicios a prestar, es, pues, evidente que cualquier modificación del régimen competencial deberá tener efecto en el régimen económico, ya que ambos aspectos van indisolublemente unidos ... La potestad de alteración del régimen competencial ha de traer inherente la de poder adecuar a la nueva situación el sistema de recursos económicos, así como también, para citar otros ejemplos, el de personal o medios materiales afectados a los servicios objeto de modificación" ("L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes", página 23).

a) El marco constitucional

El artículo 133 de la Constitución, tras disponer que la potestad originaria para establecer los tributos corresponde exclusivamente al Estado, mediante Ley, afirma en su apartado segundo que "las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales podrán establecer y exigir tributos, de acuerdo con la Constitución y las Leyes". En base a la existencia de esta potestad tributaria local, el artículo 142 prevé que las haciendas locales se nutran fundamentalmente de tributos propios, aparte de participar en los del Estado y las comunidades autónomas. Este último artículo además proclama la suficiencia financiera de las haciendas locales.

Por de pronto, hay en el artículo 133 de la Constitución un reconocimiento de la potestad local para establecer y exigir tributos, coherente con el principio de autonomía que ya hemos estudiado. Ahora bien, esta potestad local no es ilimitada, sino que sólo puede ejercerse en el marco de la reserva a favor de la Ley estatal, que el apartado primero de este mismo artículo exige para el establecimiento originario de los tributos.

El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de precisar el alcance que cabe dar, respectivamente, a la reserva de Ley estatal y a la potestad tributaria local; merece la pena, en este sentido, transcribir las siguientes consideraciones: "si bien respecto de los tributos propios de los municipios esta reserva no deberá extenderse hasta un punto tal en el que se prive a los mismos de cualquier intervención en la ordenación del tributo o en su exigencia para el propio ámbito territorial, tampoco podrá el legislador abdicar de toda regulación directa en el ámbito parcial que así le reserve la Constitución (artículo 133.1 y 2) ... Las leyes reclamadas por la Constitución en este último precepto no son, por lo que a las Corporaciones Locales se refiere, meramente habilitadoras

para el ejercicio de una potestad tributaria, que originariamente sólo corresponde al Estado. Son también leyes ordenadoras -siquiera de modo parcial, en mérito de la autonomía de los municipios- de los tributos así calificados de "locales", porque la Constitución encomienda aquí al legislador no sólo el reconocer un ámbito de autonomía al ente territorial, sino también garantizar la reserva legal que ella misma establece, en su artículo 31.1" (59).

En resumen, el reconocimiento de la potestad local de establecer y exigir tributos no obsta que el ejercicio de esta potestad por parte de las corporaciones interesadas sólo sea posible en el marco de una Ley que lo regule positivamente.

Conviene plantear en este punto, aunque sea muy brevemente, si la ley que regule la potestad tributaria local, y a la cual se refiere el artículo 133.2 de la Constitución, ha de ser una ley estatal o puede ser autonómica. Ciertamente que el establecimiento originario de los tributos corresponde a la ley estatal, pero no está claro que también haya de corresponderle necesariamente la regulación de cada tributo.

El artículo 149.1.14 de la Constitución define de la exclusiva competencia del Estado la "Hacienda general y deuda del Estado"; conviene interrogarnos sobre hasta qué punto este enunciado reserva al Estado también la regulación de la hacienda local, o bien, por el contrario, en este tema es

(59) Sentencia del Tribunal Constitucional de 17 de febrero de 1.987, resolviendo una cuestión de inconstitucionalidad planteada en relación con el establecimiento de un recargo sobre el Impuesto para la Renta por parte del Ayuntamiento de Jerez de la Frontera, en base a la Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales.

asimismo de aplicación el esquema bases estatales - desarrollo autonómico del artículo 149.1.18 de la Constitución.

Es claramente partidario de esta segunda opción FERREIRO LAPATZA: "la Constitución no prohíbe evidentemente a las Comunidades Autónomas legislar sobre esta materia (hacienda local), ni la reserva expresamente ni de manera exclusiva al Estado. Por el contrario, la Constitución reserva al Estado, de manera exclusiva, únicamente las bases del régimen local", en cuyo marco varios estatutos de autonomía se han reservado competencias de desarrollo (60).

Pero esta interpretación no parece ser compartida por la jurisprudencia constitucional, que por el contrario encuentra título competencial a favor del Estado en el artículo 149.1.14 de la Constitución, para que éste intervenga en la regulación, y no sólo en el nivel básico, de las haciendas locales. Así, al enjuiciar la constitucionalidad de la Ley de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, el Tribunal Constitucional estima que "es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda General, el Estado regula cuestiones referentes a la

(60) J.J. Ferreiro Lapatza, "El marc constitucional de les hisendes locals", página 31. Este mismo autor ("La financiación de las entidades locales en Cataluña", página 37), tras explicar cómo en base a los artículos 148 y 149 de la Constitución puede haber dos niveles de competencias autonómicas en materia de régimen local, añade: "el régimen de ingresos y gastos de las corporaciones locales no escapa a las reglas generales de competencia que acabamos de enunciar. En unos casos, el Estado sólo podrá establecer las bases de dicho régimen, correspondiendo a las comunidades autónomas su desarrollo legislativo. En otros, el Estado deberá también proceder a tal desarrollo".

Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para esos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esa administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite al ejercicio de la facultad comunitaria de dictar las normas de detalle" (61).

Obsérvese que la jurisprudencia constitucional citada admite claramente que, en base al artículo 149.1.14 de la Constitución, la Ley estatal puede entrar a regular las haciendas locales, y la referencia que hace a la necesidad de que esta Ley respete la dialéctica bases estatales - desarrollo autonómico se justifica expresamente en el supuesto de que, para regular la hacienda, la ley incide en cuestiones de régimen jurídico, y es sólo en relación a estas cuestiones, y no para las que no tengan esta condición, que se exige que la legislación estatal sea básica, y deje espacio para las leyes autonómicas de desarrollo.

En consecuencia, en la regulación de la materia "Haciendas locales" la Ley del Estado no tiene porqué limitarse a las bases, a diferencia de lo que sucede con la legislación estatal de régimen local. Otras dos consideraciones abundan en este sentido: por una parte, la interpretación que cabe dar al contenido del concepto "régimen jurídico de la administración local", que ya hemos visto que

(61) Sentencia del Tribunal Constitucional nº 179/1.985, de 19 de diciembre, resolviendo diversos recursos de inconstitucionalidad acumulados, en relación con la Ley 24/1.983, de 21 de diciembre, de medidas urgentes de saneamiento y regulación de las haciendas locales, fundamento jurídico 19.

excluye los aspectos financieros de las corporaciones locales. La segunda consideración nos remite a la solución dada por la jurisprudencia constitucional a la titularidad estatal plena de la legislación sobre régimen electoral general, y que analizaremos en el próximo apartado.

Tanto en el caso del régimen electoral, como de la hacienda, los artículos 81 y 149.1.14 de la Constitución reservan, respectivamente, a la Ley Orgánica y al Estado la regulación de su dimensión "general". Como veremos en relación con el régimen electoral, y según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, este adjetivo hace referencia al "Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución y en los Estatutos" (62).

Parece lógico, dada la comentada identidad entre los títulos competenciales señalados, que este mismo criterio se aplique para determinar el ámbito de la legislación financiera estatal, que puede llegar así a regular de forma completa la hacienda de municipios y provincias, aunque no la de las demás entidades locales. Cosa distinta sería si los Estatutos de Autonomía reservaran para las respectivas Comunidades un nivel de competencia específico en la regulación de su hacienda local, más allá del genérico desarrollo de las bases del régimen local. Pero no es éste el caso de Cataluña, como tendremos ocasión de comprobar.

Debemos concluir, pues, en que la Constitución permite al Estado un desarrollo completo del sistema tributario de municipios y provincias, si bien en lo relativo al régimen

(62) Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1.983, fundamento jurídico tercero.

jurídico-financiero, deberá limitarse al nivel de las bases. De hecho, éste es el planteamiento que asume la Ley 39/1.988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales, cuyo artículo primero establece que "tienen la consideración de bases del régimen jurídico-financiero de la administración local, dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, los preceptos contenidos en la presente Ley, salvo los que regulen el sistema tributario local, dictados en virtud de lo dispuesto en el artículo 133 de la Constitución ... y los que desarrollan las participaciones en los tributos del Estado a que se refiere el artículo 142 de la Constitución; todo ello sin perjuicio de las competencias exclusivas que corresponden al Estado en virtud de lo dispuesto en el artículo 149.1.14 de la Constitución" (63).

**b) Las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña
relativas a las haciendas locales**

Aparte de la genérica previsión del artículo 9.8 -que, como hemos visto, sólo es aplicable a los aspectos de régimen

(63) En su exposición de motivos, esta misma Ley se califica de complementaria de la reguladora de las Bases del régimen local, lo cual "impone que los preceptos de esta Ley disfruten de la misma naturaleza que la de los que la Ley 7/1.985 dedica a la regulación de las haciendas locales, los cuales son, a su vez, consecuencia de la delimitación competencial llevada a cabo para esta materia por la Constitución. Por ello, dichos preceptos son de aplicación en todo el territorio nacional, bien por tratarse de normas básicas dictadas al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, bien por tratarse de normas relativas a materias de la competencia exclusiva del Estado, según resulta de los artículos 133 y 142, respectivamente, de la Constitución".

jurídico de las haciendas locales-, el Estatuto de autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad competencias en materia de haciendas locales, en su artículo 48. Su primer apartado establece que "corresponde a la Generalidad la tutela financiera sobre los entes locales respetando la autonomía que a los mismos reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 9.8 del Estatuto". En sus dos primeros párrafos, el artículo 48.2 del Estatuto se refiere a la posible colaboración de la Generalidad en la gestión de los tributos locales, cuya titularidad se reconoce a favor de las respectivas entidades, y prevé también la posible colaboración del Estado, en los términos de una Ley estatal. Finalmente, el último párrafo de este apartado 2º del artículo 48 dispone que "los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, se percibirán a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establezcan para las referidas participaciones".

Analícemos por separado cada una de las tres grandes cuestiones que plantea este artículo: competencias de la Generalidad en materia de tutela financiera sobre los entes locales, colaboración de la Generalidad en la gestión de los tributos locales y competencias de la Generalidad en la distribución entre los entes locales de Cataluña de su participación en los Presupuestos Generales del Estado.

Lo primero que cabe advertir en relación con el artículo 48.1 es que la competencia en materia de tutela financiera que se atribuye a la Generalidad es una competencia de naturaleza meramente ejecutiva, prácticamente de gestión. Efectivamente, este precepto no habla de regular la tutela financiera, sino del ejercicio de la misma, cuestión ésta que es propia de la actividad administrativa, en ningún caso de la legislativa.

Pero aún con estas limitaciones formales, conviene interrogarnos sobre el alcance real de esta función que se encomienda a la Generalidad.

Ciertamente, en el marco de la legislación de régimen local que estaba vigente al promulgarse el Estatuto de Autonomía de Cataluña, las atribuciones que tenía la Administración del Estado en materia de tutela financiera sobre los entes locales eran significativas, incluyendo la autorización de las operaciones de endeudamiento, y la resolución de reclamaciones contra acuerdos locales de naturaleza económica, mediante los Tribunales Económico Administrativos, entre otros. Sin embargo, a partir de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que elimina por completo la práctica totalidad de tutelas de cualquier índole sobre la administración local, la competencia que atribuye a la Generalidad el artículo 48.1 del Estatuto citado puede ser casi vacía de contenido.

Prácticamente los únicos supuestos de tutela financiera sobre los entes locales que contempla la legislación vigente son los relativos a la autorización de operaciones de crédito y de avales (64), siempre y cuando su cuantía exceda del cinco por ciento del presupuesto de la entidad local de que se trate, o sea un crédito destinado a financiar obras o servicios incluidos en los planes provinciales. El Tribunal Constitucional ha tenido ocasión de afirmar que en estos casos corresponde efectivamente a la Generalidad, en base al artículo 48.1 del Estatuto de Autonomía, autorizar las

(62) Artículos 424 y siguientes del Texto Refundido de la legislación vigente en materia de régimen local y artículo 54 de la Ley 39/1.988, reguladora de las haciendas locales.

operaciones correspondientes (65).

Sin embargo, si las operaciones de crédito o avales a autorizar, hacen que la carga financiera anual de la entidad local supere los límites establecidos por el Estado, entonces el ejercicio de la tutela financiera, entiende la jurisprudencia constitucional, ya no corresponde a la Generalidad, sino al Estado, en base a los títulos competenciales que otorgan al mismo los apartados 11 y 13 del artículo 149.1 de la Constitución, relativos al sistema monetario y a las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (66). De este modo, el

(65) En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 56/1.983, de 28 de junio, que resuelve a favor de la Generalidad un conflicto de competencias planteado por la misma contra una resolución del Ministerio de Hacienda, que autorizaba un aval del Ayuntamiento de Sabadell a favor de un concesionario suyo.

(66) La Sentencia del Tribunal Constitucional 57/1.983, de 28 de junio, resolviendo un conflicto de competencias planteado por la Generalidad de Cataluña en relación con una Resolución de 27 de enero de 1.982, de la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales, del Ministerio de Hacienda, sobre las competencias de la Administración del Estado para autorizar operaciones de crédito de las corporaciones locales, estima que la competencia controvertida es estatal, a pesar del artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, cuando con la operación que se pretende concertar, se exceden los niveles de carga financiera autorizados por el Estado (fundamento jurídico segundo). También se pronuncia implícitamente en este mismo sentido la Sentencia citada en la nota anterior.

márgen real de competencias de la Generalidad en base al artículo 48.1 del Estatuto es sumamente exiguo.

La segunda parte de este mismo artículo hace referencia a la gestión de los tributos propios de las corporaciones locales. Por una parte, se atribuye a la "competencia de los entes locales de Cataluña la gestión, recaudación, liquidación e inspección de los tributos propios que les atribuyan la leyes, sin perjuicio de la delegación que puedan otorgar para estas facultades a favor de la Generalidad". Realmente, no hay aquí asignación de competencias a favor de la Generalidad, sino de los entes locales de Cataluña (67), y la previsión de que éstos puedan delegar en aquélla estas facultades está totalmente fuera de lugar, además de innecesaria.

Por su parte, el segundo párrafo del artículo 48.2 dispone que "mediante Ley del Estado se establecerá el sistema de colaboración de los entes locales, de la Generalidad y del Estado para la gestión, liquidación, recaudación e inspección de aquellos tributos que se determinen". Aquí, realmente, más que atribuir competencias a la Generalidad, lo que hace el Estatuto de Autonomía es asignarlas al Estado, pues de no ser por este precepto difícilmente se podría permitir vincular por ley estatal a la Generalidad para que colaborara con el Estado en temas de gestión tributaria. No hay pues en esta segunda parte del artículo 48 el más remoto nivel de asignación de competencias a favor de la Generalidad.

(67) Por cierto, se trata de competencias locales más significativas incluso que las que reconocería en este tema más adelante la propia Ley reguladora de las bases del régimen local, e incluso la Ley reguladora de las haciendas locales, y que en la práctica nunca han sido ejercidas plenamente por los municipios, al impedirlo virtualmente la normativa del Estado.

Queda por ver el alcance de lo dispuesto en el último párrafo del artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía, relativo a la intervención de la Generalidad en la distribución entre los entes locales de Cataluña de su participación en los Presupuestos Generales del Estado. Se trata de una cuestión de la mayor importancia práctica, habida cuenta de la gran trascendencia económica que tienen estas participaciones en la financiación de los entes locales.

Este precepto admite dos niveles muy distintos de interpretación: el de entender que la intervención de la Generalidad es meramente mecánica, limitándose a entregar a cada entidad local la cantidad que le indique el Ministerio de Hacienda, en aplicación de los criterios de distribución previstos en las Leyes de Presupuestos Generales del Estado, o bien el de considerar que ha de corresponder a la Generalidad un papel de mayor relevancia, pudiendo concretamente introducir criterios propios para la distribución de estas participaciones.

La práctica de los últimos años responde enteramente a la primera interpretación: los Presupuestos Generales del Estado de cada ejercicio concretan el montante de la participación de los entes locales en los mismos, establecen los criterios, matemáticamente estrictos, para su distribución y disponen en qué plazos debe hacerse efectiva; el Ministerio de Hacienda aplica los criterios de la Ley de Presupuestos y edita los correspondientes listados, que concretan la cantidad que corresponde a cada entidad local; el mismo Ministerio envía trimestralmente a la Generalidad de Cataluña el listado correspondiente a las entidades locales de su territorio, junto con la suma de las participaciones a que tienen derecho; a las pocas horas, la Generalidad transfiere a cada ente local, con cargo a la partida que le ha enviado el Ministerio de Hacienda, la cantidad que le corresponde según el listado facilitado por el propio Ministerio. Se trata, por lo tanto,

por parte de la Generalidad, de una actividad puramente rutinaria y de carácter mecánico, más que del ejercicio de una auténtica competencia pública.

Hay quien pretende dar a este texto una interpretación sensiblemente diferente, de manera que se reconozcan a favor de la Generalidad competencias propias para determinar realmente los criterios de esta distribución, "puesto que cuando se dice que la Generalidad distribuirá los ingresos citados, ha de entenderse que distribuir comporta algo más que el acto mecánico de canalizar y que, de alguna forma, supone la posibilidad de optar entre las distintas distribuciones posibles" (68). Esta posición, que reclama el reconocimiento a favor de la Generalidad de potestades para poder contribuir a determinar los criterios de distribución de estas participaciones, es sostenida, además de por CASTELLS, por J.J. FERREIRO (69), así como por el Consejo consultivo de la Generalidad de Cataluña (70). En contra, cabe citar a ROMA

(68) Antoni Castells, "La hisenda local en l'Estat de les autonomies", página 390.

(69) "Tal atribución (la del artículo 48.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña a favor de la Generalidad, para distribuir entre los entes locales su participación en los impuestos del Estado) carece de sentido si la distribución de fondos viene fijada en todos sus pormenores por el Estado. Sólo adquiere sentido si la comunidad autónoma asume también en este punto las competencias estatales de acuerdo con el esquema general de competencias autonómicas que antes hemos desarrollado", que no es otro que el del binomio bases estatales/desarrollo legislativo autonómico ("La financiación de las entidades locales en Cataluña", página 44).

(70) En este sentido, su dictamen número 84, de 21 de/...

MIRO (71), MARTIN QUERALT (72) y JOAQUIN TORNOS, insistiendo

.../... enero de 1.985, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley 50/1.984, de 30 de diciembre, de Presupuestos generales del Estado para el año 1.985.

(71) "Cualquier participación que se establezca en los impuestos estatales, así como en los ingresos de las provincias y municipios, debe estar amparada en una norma estatal, puesto que, si bien la Generalidad tiene competencia exclusiva en régimen local, las bases de dicho régimen son de competencia exclusiva del Estado. Por ello, cualquier modificación del destinatario de las participaciones en los ingresos estatales por parte de la Generalidad debe realizarse de conformidad con lo previsto en dichas bases. A este respecto es preciso señalar que la legislación básica del Estado no prevé ningún tipo de participación" ("La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña", página 176).

(72) En un Dictamen sobre el artículo 410 del Texto refundido de la legislación de régimen local, elaborado por encargo de la Diputación de Barcelona, llega a la siguiente conclusión: "Al Estado, de acuerdo con el título competencial del artículo 149.1.14, directamente relacionado con los artículos 138 y 149.1.13 de la Constitución y 2.1.b) de la Ley orgánica de financiación de las comunidades autónomas, le corresponde fijar los criterios distributivos de las participaciones de los entes locales en los ingresos del Estado, siendo una opción del legislador estatal el utilizar criterios que atiendan individual y especialmente a características propias de las provincias, o utilizar criterios que tomen en consideración especificaciones de la comunidad catalana para que por ésta se puedan distribuir las participaciones .../...

especialmente este último autor en la necesidad de que los criterios estatales sean básicos y que quepa la intervención de la Generalidad, fijando criterios adicionales de distribución (73).

El grado de intervención de la Generalidad en esta distribución dependerá realmente de quien puede determinar los "criterios legales", de acuerdo con los cuales, según este mismo artículo 48 del Estatuto, se deberá realizar tal distribución. El artículo 48.2 de nada sirve para determinar a quien corresponde fijar estos criterios legales, puesto que lo único que hace este precepto es una atribución de competencias puramente administrativas: distribuir de acuerdo con los criterios legales que sean de aplicación (74).

.../... entre las distintas provincias sobre la base de criterios legales por ella misma fijados.

(73) En un dictamen sobre el artículo 410 del Texto refundido de la legislación de régimen local, elaborado por encargo de la diputación de Barcelona, sostiene la siguiente conclusión: "Si las participaciones en tributos del Estado determinan, de hecho, la realidad de la autonomía financiera del ente local (suficiencia), y al Estado corresponde hacer realidad la garantía institucional del ente provincial y fijar las bases del régimen local, debe concluirse que los principios básicos de la distribución de las participaciones antes mencionadas corresponde al Estado. Al mismo tiempo, debe reconocerse que a la comunidad autónoma corresponde al desarrollo de estas bases, que deben permitir definir un modelo propio de administración local respetando la garantía institucional de los entes locales y las bases estatales".

(74) En el mismo Dictamen citado en la nota a pie de página anterior, Joaquín Tornos considera que "de la lectura .../....

La fijación de estos criterios legales corresponde al legislador competente en materia de hacienda local, que, como hemos visto, es el estatal. Además, así lo entiende la jurisprudencia constitucional que, al resolver sendos recursos interpuestos por la Generalidad de Cataluña y la Junta de Galicia contra la Ley de Presupuestos Generales del Estado de 1.985, afirma que esta Ley viene a colmar la reserva de ley recogida en el artículo 48.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña, y cuya legitimidad vendría avalada por "las competencias estatales en materia de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y hacienda general (artículos 149.1.18 y 14 de la Constitución), ya que es justamente el apuntado carácter que reviste la participación de las entidades locales en los tributos del Estado en cuanto garantía de su autonomía la que convierte aquella participación en garante del funcionamiento de la hacienda local dentro del conjunto de la hacienda general y, en consecuencia, lo que la constituye en elemento básico de ésta" (75).

.../... del artículo 48.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña no puede llegarse a ninguna conclusión definitiva. Desgraciadamente los términos del precepto no son "suficientemente claros" ... Al establecer que la distribución se hará de acuerdo con "los criterios legales que se establezcan" se hace una remisión ambigua a dos posibles legisladores, que además podrán actuar en régimen de exclusividad absoluta o de compartición".

(75) Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 1.990, fundamento jurídico séptimo. En otro punto de este mismo fundamento, el Tribunal estima que el artículo 48.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña no atribuye a la Generalidad "la fijación de los criterios de distribución de la participación de los entes locales en los tributos del .../...

A la luz de esta reciente doctrina jurisprudencial del Tribunal Constitucional, puede afirmarse que el artículo 48.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña queda virtualmente vacío de contenido. Valorado globalmente, es imposible sostener que el citado artículo atribuya a la Generalidad de Cataluña algún tipo de competencias significativas en materia de haciendas locales; tan sólo le atribuye unas pocas funciones de carácter ejecutivo, y apenas ésto.

De este modo, las competencias de la Generalidad en materia de haciendas locales se limitan, además del desarrollo de las bases estatales en todo lo que se refiera al régimen jurídico financiero, y además de las de naturaleza estrictamente ejecutiva que se derivan del artículo 48.2 del Estatuto de autonomía, a la posible previsión de ingresos adicionales a favor de los entes locales de Cataluña. Esta

.../... Estado, ni otra conclusión distinta puede deducirse de la lectura de aquel precepto, pues éste únicamente prevé que las entidades locales reciban dicha participación a través de su respectiva comunidad autónoma, reservando a la ley la determinación de los criterios de distribución. Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los que se pretende posibilitar al conjunto de las corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien incumbe, en virtud de aquella reserva de ley, a través de la actividad legislativa, dar efectividad a los principios de suficiencia de las haciendas locales (artículo 142 de la Constitución) y de solidaridad y equilibrio territorial (artículo 138 de la Constitución), mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado".

disposición por parte de la Generalidad de ingresos adicionales a favor de los entes locales de Cataluña puede establecerse, formalmente, por diversas vías, como pueden ser las de instrumentar transferencias a los entes locales con cargo a los propios presupuestos de la Generalidad - posibilidad ésta prevista genérica y formalmente en el artículo 142 de la Constitución, que establece que uno de los ingresos de las haciendas locales es la participación en los tributos de las comunidades autónomas-, o las de establecer a favor de los entes locales algún recargo o tributo, en el marco de las competencias que en materia financiera atribuyen a la Generalidad los artículos 44 y siguientes del Estatuto de autonomía. En definitiva, y a nivel real, es escaso el margen que tiene la Generalidad para alterar la estructura de ingresos de los entes locales de Cataluña.

Es decir, aunque la Generalidad de Cataluña pueda manipular el régimen de competencias locales, minorando, por ejemplo, las de municipios y provincias a favor de las comarcas, no puede, en cambio, reducir en absoluto los ingresos que la legislación y las transferencias del Estado aseguran a ayuntamientos y diputaciones. Las únicas posibilidades que tiene la Generalidad para adaptar los recursos locales a la nueva planta de la administración local de Cataluña son los de disponer fuentes adicionales de ingresos, para los nuevos entes. Es una capacidad muy limitada si lo que se pretende es una radical reforma de la estructura de la administración local.

4.- EN RELACION CON EL REGIMEN ELECTORAL

Ya me he referido en apartados anteriores al hecho de que el régimen electoral de municipios y provincias queda fuera del concepto "régimen local", en relación con el cual la Generalidad tiene competencias exclusivas, sólo limitadas por las bases estatales. Ello es así porque la regulación del "régimen electoral general" ha de ser, según el artículo 81 de la Constitución, objeto de Ley orgánica, lo que implica automáticamente su sustracción de la competencia autonómica, dado que, según la jurisprudencia constitucional, por "régimen electoral general" hemos de entender "las normas electorales válidas para la generalidad de las instituciones representativas del Estado en su conjunto y en el de las entidades territoriales en que se organiza a tenor del artículo 137 de la Constitución, salvo las excepciones que se hallen establecidas en la Constitución o en los Estatutos" (76).

Esta conclusión en su momento fue cuestionada por, entre otros, la Generalidad de Cataluña. Así, en el trámite de aprobación de la Ley Orgánica 6/1.983, de 2 de marzo, de modificación de la Ley de elecciones locales, la Generalidad plantearía un recurso previo de inconstitucionalidad en relación con la misma. El Consejo Consultivo de la Generalidad, en el Dictamen previo a la interposición de este recurso, defiende la ubicación de la regulación del régimen electoral local en la legislación de régimen local, en relación con la cual al Estado le corresponde sólo dictar las bases. Este Dictamen entiende que la Constitución no justifica

(76) Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de mayo de 1.983, fundamento jurídico tercero.

que la regulación de las elecciones locales se haga por Ley Orgánica, pues su artículo 81 aplica esta figura normativa a la regulación del "régimen electoral general", y por general habría que entender estatal; así, la restrictividad con que debe interpretarse el ámbito propio de la Ley Orgánica haría improcedente una interpretación extensiva de esta figura al régimen electoral local (77).

Sin embargo, y como ya se ha dicho, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado claramente por la inclusión en el concepto "régimen electoral general" de la regulación de las elecciones locales: "el artículo 140 de la Constitución (al igual que el artículo 68.1) reserva a la Ley el régimen de las Elecciones locales en los aspectos que dice, Ley que por la misma exigencia del artículo 23.1 y la precisión que hace el artículo 81.1, entendido en relación con los artículos 68.1 y 140, ha de ser una Ley Orgánica. Se reserva así a la Ley -a la Ley orgánica- el régimen electoral general, tanto de las elecciones que tienen en los artículos 67 al 70 sus líneas constitucionales, como de las elecciones que las tienen en el artículo 140 ... Las consideraciones expuestas apoyan el criterio según el cual no es estimable que lo relativo a Elecciones locales deba ser excluido del ámbito de una Ley Orgánica", para formar parte de la materia "régimen local"; antes bien, integra el sector competencial "régimen electoral general" (78).

(77) Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat número 41, de 22 de abril de 1.983.

(78) Sentencia del Tribunal Constitucional número 38, de 16 de mayo de 1.983, fundamento jurídico segundo.

La expresión "régimen electoral general" no sólo incluye la regulación de las elecciones a diputados y senadores, sino también las que corresponden a las entidades territoriales en que se organiza con carácter general el Estado, excepto que en los Estatutos de Autonomía se prevean especificidades propias para la respectiva comunidad autónoma. Habida cuenta que el Estatuto de autonomía de Cataluña no contiene ninguna referencia específica al régimen electoral de los entes locales de Cataluña, a municipios y a provincias les es de plena aplicación la regulación estatal, que es adoptada por Ley orgánica, y que no tiene porqué limitarse a los aspectos básicos de la materia. Esta interpretación es, además, claramente asumida por la doctrina más reciente (79).

De este modo, el régimen aplicable a las elecciones municipales y provinciales en Cataluña es el establecido por la Ley 39/1.978, de 17 de julio, de elecciones locales, parcialmente modificada por la Ley Orgánica 6/1.983, de 2 de marzo; este régimen no deja virtualmente margen alguno para que la Generalidad pueda desarrollarlo.

Para lo que sí son competentes las comunidades autónomas y particularmente la Generalidad, es para regular el régimen electoral de aquellas entidades locales de carácter específico que acuerden crear en su territorio, además de las existentes a nivel general; en relación a Cataluña, sería el caso de las comarcas y de las áreas metropolitanas.

(79) En este sentido, Luís Cosculluela, "Las Elecciones locales", páginas 693 y siguientes. También, Miguel Sánchez Morón, "La distribución de competencias ...", página 139 y siguientes.

La Generalidad tiene plenitud de competencias para regular estas entidades, incluido su régimen electoral, en el marco de las disposiciones estatutarias y de las normas básicas ya estudiadas. Al no tratarse de entidades de carácter general, no les es en absoluto aplicable la reserva en favor de la Ley orgánica del artículo 81 de la Constitución, para la regulación de su régimen electoral; así se deduce claramente, en sentido contrario, de la jurisprudencia citada.

CAPITULO TERCERO

ASPECTOS GENERALES DE LA LEGISLACION CATALANA DE REGIMEN LOCAL Y ORGANIZACION TERRITORIAL

1.- INTRODUCCION

Ya hemos visto en páginas anteriores (786 y siguientes) que los primeros trabajos de carácter legislativo que se plantea la Generalidad en relación con la administración local de Cataluña están condicionados por planteamientos de organización territorial, y tienen por principal objetivo la disolución, o por lo menos el vaciamiento, de las diputaciones provinciales. Frustrada la iniciativa de la Ley 6/1.980, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalidad, los titulares de la iniciativa legislativa esperarán a conocer qué marco define la legislación básica del Estado, antes de impulsar nuevos proyectos legislativos en materia de organización territorial.

A los pocos meses de promulgarse la Ley reguladora de las bases del régimen local, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad da a conocer (diciembre de 1.985) una propuesta de régimen local y organización territorial, que es comunicada al Parlamento a título de "Documento de trabajo sobre la organización territorial y el gobierno local de Cataluña" (1), y en base a la cual iniciará sus trabajos la Ponencia

(1) Está publicado en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 110, de 30 de enero de 1.986, páginas 5.155 y siguientes.

parlamentaria que se constituye para elaborar la correspondiente proposición de Ley.

El citado "Documento" es, en realidad, un texto articulado, con 332 artículos, que contienen el desarrollo legislativo de las bases del régimen local y el establecimiento de un esquema de organización territorial basado en el municipio, en el restablecimiento de la división comarcal de 1.936, en el mantenimiento en su mínima expresión de las diputaciones provinciales y en la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Este último punto se convertirá en el centro del debate político, de manera que los demás aspectos de la Ley quedan en un segundo plano de interés (2).

Además de este Documento, varios Grupos Parlamentarios trasladarían a la Ponencia sus propuestas. Durante el mes de diciembre de 1.985 ya se había anticipado el Grupo Parlamentario del Partido socialista unificado de Cataluña, que presentó una Proposición de Ley sobre organización

(2) En realidad, la extrema politización que alcanzó la elaboración de la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial, fue uno de sus principales signos distintivos. En palabras de Joaquín Tornos, la aprobación de la legislación de organización territorial de Cataluña "se produjo tras un breve pero intenso debate, más político que jurídico, en el que también faltaron estudios y análisis de las consecuencias que se derivarán de un cambio profundo en la estructura del poder local en Cataluña. La urgencia política y un cierto compromiso de raíces historicistas impusieron el ritmo" ("Prologo" a la edición, en catalán y castello, de la legislación sobre organización territorial de Cataluña por la Editorial Tecnos (1.989).

territorial y división administrativa de Cataluña (3). Se trata también de un texto articulado, de sólo 22 artículos, y que se limita a los aspectos de organización territorial; sus notas más características son las siguientes: ausencia de previsiones para modificar la organización municipal; restablecimiento del Mapa comarcal de 1.936 y previsión de un mecanismo de revisión del mismo, en base a la iniciativa local; previsión de la creación de la "veguería", por acuerdo del Gobierno de la Generalidad, y sin tener naturaleza de entidad local; ambigua referencia a posibles soluciones específicas para las realidades metropolitanas; y, finalmente, previsión de la desaparición de las cuatro diputaciones provinciales, con la consiguiente integración en la Generalidad de sus funciones, servicios y competencias.

Pocas semanas más tarde presentaría su Proposición de Ley de gobierno local de Cataluña el Grupo Parlamentario Popular (4); esta Proposición consta de 222 artículos, en un orden de exposición virtualmente igual al de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y apenas introduce novedad alguna respecto a la misma. El principal aspecto diferencial de esta propuesta es la defensa del mantenimiento claro de la diputación provincial.

Finalmente, a principios de verano del mismo año presenta su Proposición de Ley de organización territorial y régimen local de Cataluña el Grupo Socialista (5); se trata de un

(3) Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 106, de 23 de diciembre de 1.985, páginas 4.899 y siguientes.

(4) Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 111, de 3 de febrero de 1.986, páginas 5.233 y siguientes.

(5) Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 146, .../...

texto de 343 artículos, que propone un modelo de organización territorial basado en municipios y comarcas, preveyendo un sistema gradual de carácter estatutario para el establecimiento de éstas; contempla también el mantenimiento de la entidad local provincial, si bien apuesta por la modificación de la división provincial, haciendo coincidir las provincias con el mínimo de cinco y el máximo de siete regiones en que se debe estructurar la administración de la Generalidad; mantiene una entidad local para el área metropolitana de Barcelona, preveyendo los mecanismos para su adaptación a la futura división comarcal; finalmente, esta proposición también desarrolla los diversos aspectos del régimen local, en el marco de las bases estatales.

En septiembre de 1.986 el Grupo Parlamentario de Convergència i Unió presenta una propuesta, que tiene prácticamente el mismo contenido que el Documento del Consejo Ejecutivo, pero con la novedad de proponer regular esta materia no con una, sino con cuatro Propositiones de Ley. La más extensa de estas proposiciones (332 artículos) tiene por objeto regular la organización municipal y el régimen local; otra Proposición tiene por objeto regular el régimen provisional de las competencias de las diputaciones (tiene 20 artículos); una tercera, de 45 artículos, está referida a la organización comarcal; finalmente, la otra Proposición regula la región y las entidades metropolitanas de Barcelona.

La diferencia de contenido más significativa de estas propuestas respecto a la presentada en su día por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad, se da en los dos puntos siguientes: por una parte, la Proposición de Ley reguladora del régimen provisional de las competencias de las diputaciones incluye en su disposición adicional primera un

.../... de 23 de julio de 1.986, páginas 7.046 y siguientes.

mandato para el propio Parlamento de iniciar las gestiones para unir en una sola las cuatro provincias catalanas; por otra parte, la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona se quiere compensar con la previsión de un ámbito regional metropolitano para el ejercicio de actividades de la Generalidad de planificación y de coordinación de servicios y actividades de interés local, y con la creación de dos nuevas entidades locales metropolitanas, con el mismo ámbito que la Corporación Metropolitana, pero sumamente especializadas y, lógicamente, de carácter funcional.

La partición de lo que es un único proyecto legislativo en cuatro textos legales distintos es una técnica ciertamente poco recomendable desde una perspectiva de racionalidad (6), pero que tendría su justificación en las facilidades que suponía para la búsqueda de acuerdos políticos parciales con diversos grupos parlamentarios. Esta será, como es sabido, la forma que adoptará finalmente la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial.

A partir de este momento, los trabajos parlamentarios se aceleran sensiblemente, sin que, por otra parte, se introduzcan demasiados cambios sustanciales a las propuestas presentadas por el grupo mayoritario de la cámara. La Ponencia presenta en diciembre de 1.986 las oportunas Propositiones de

(6) Alejandro Nieto, en un dictamen sobre las proposiciones de Ley de régimen local de Cataluña y del régimen provisional de las competencias de las diputaciones, pone de relieve lo inapropiado de fragmentar la legislación sobre organización territorial de Cataluña en cuatro leyes, cuando precisamente la legislación de régimen local se ha caracterizado históricamente por su excesiva dispersión, lo que ha llevado a menudo a la necesidad de elaborar textos refundidos.

Ley (7); la Comisión parlamentaria de Organización y Administración de la Generalidad y Gobierno Local elabora los correspondientes Dictámenes entre diciembre de 1.986 y enero de 1.987 (8), y el Pleno del Parlamento los debate durante el mes de abril de 1.987. Las cuatro leyes son promulgadas entre los días 4 y 15 de abril de 1.987.

a) **Ley 5/1.987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales**

Es una Ley que, como afirma su exposición de motivos, parte de la constatación del rechazo que se tiene en Cataluña de la división provincial, y opta a favor de la conversión de Cataluña en provincia única, estableciendo un régimen provisional para las competencias de las diputaciones, a aplicar mientras no se alcance este objetivo.

Ahora bien, incluso en relación con este régimen provisional, el contenido de la Ley es muy escaso, pues la efectividad de la redistribución de las competencias provinciales que la misma plantea, se remite a futuras leyes sectoriales. En definitiva, esta Ley define un objetivo final (la desaparición de las diputaciones provinciales en Cataluña) y otro que podríamos llamar interino (el gradual vaciado de las competencias provinciales, en base a la legislación sectorial), y señala el procedimiento y los criterios

(7) Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 168, de 19 de diciembre de 1.986.

(8) Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña nº 178 y 180, de 4 de febrero de 1.987 y de 13 de febrero de 1.987.

generales para alcanzarlos (9).

(9) Según Antoni Bayona, la Ley de régimen provisional de las competencias de las diputacions "muestra dos aspectos diferenciados. Por una parte, un planteamiento estrictamente político, de nulo alcance jurídico inmediato, en el que continúa latente la vieja controversia sobre la pervivencia de la institución provincial en Cataluña ... Plantea la opción de Cataluña provincia única ... Sin embargo, esa opción no deja de ser más que un mero desideratum, ya que su posible concreción dependerá de la aprobación por las Cortes generales de una Ley orgánica de alteración de los límites provinciales ... En un plano de directa eficacia jurídica, la Ley 5/1.987 se plantea ... una vasta operación de redistribución de las competencias de las diputaciones provinciales ... (que puede ser en favor de la Generalidad o/y de las comarcas) ... La Ley no determina directamente la redistribución competencial, sino que sigue la técnica de habilitar el proceso que deberá ser concluido a través de las leyes sectoriales" ("Descentralización y desconcentración ...", páginas 158 y 159). También Alejandro Nieto pone de relieve el carácter instrumental de esta Ley, al señalar (comentándola en fase de Proposición) que la estrategia seguida con la misma "es muy hábil, puesto que pospone buena parte de los problemas de fondo y hace muy difícil pronunciarse sobre la inconstitucionalidad de lo que aparentemente son simples instrumentaciones legales para un futuro inmediato ... Las Proposiciones de Ley catalanas nacen bajo el signo de la provisionalidad. Son provisionales, y así se declara literalmente, porque constituyen un estadio intermedio hacia el objetivo final: la desaparición de las provincias, que constituye un objetivo ideológico, de momento inalcanzable, pero que se declara irrenunciable" (Dictamen sobre las proposiciones de Ley municipal y de régimen local y del régimen provisional de la competencia de las diputaciones).

Esta Ley también prevé que cuando el Consejo Ejecutivo presente el Proyecto de Ley para tramitar la conversión de Cataluña en una única provincia, simultáneamente ha de presentar otro proyecto de división de Cataluña en un mínimo de cinco regiones, para estructurar en base a las mismas la administración periférica de la Generalitat.

Probablemente los únicos preceptos de la Ley que tienen una cierta efectividad directa propia son los relativos al Plan Único de Obras y Servicios, en los que se obliga a las diputaciones provinciales a instrumentar a través del mismo sus inversiones en materia de cooperación municipal. De este modo, el complemento necesario de esta Ley será la que apruebe las bases para la selección, la distribución y la financiación de las obras y servicios a incluir en el Plan (10).

b) Ley 6/1.987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña

El objetivo de esta Ley es fijar el mecanismo a seguir para el establecimiento de la nueva organización comarcal de Cataluña, así como regular la organización, régimen electoral, competencias, funcionamiento y recursos de estas nuevas entidades locales.

(10) Será la Ley 23/1.987, de 23 de diciembre, por la que se establecen 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.

Para el establecimiento de la división comarcal, y habida cuenta de los requisitos que exige la Ley reguladora de las bases del régimen local, esta Ley prevé un trámite de consulta a los municipios, tomando como punto de referencia la División de 1.936, y una posterior aprobación por Ley del Mapa comarcal, si no se da un caso de rechazo mayoritario de los ayuntamientos (11).

Aparte de este mecanismo constituyente de la división comarcal, la Ley regula, a lo largo de sus 47 artículos, los temas de modificación, creación y denominación de las comarcas, órganos de la comarca, elección del consejo comarcal, competencias comarcales, iniciativa legislativa comarcal y financiación de las comarcas.

- c) Ley 7/1.987, de 4 de abril, por la cual se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa

El objeto principal de esta Ley de 29 artículos es el de hacer efectivo el objetivo político de mayor relieve de la legislación que comentamos: la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Ahora bien, además de disponer la supresión de la citada entidad local, esta Ley debe también adoptar medidas para determinar quien asumirá las funciones que aquella gestionaba.

(11) Esta consulta municipal tuvo lugar durante el verano de 1.987, y la división comarcal se aprobó por Ley 22/1.987, de 16 de diciembre. Poco más tarde, esta división era modificada por la Ley 5/1.988, de 28 de marzo.

Con esta finalidad, la Ley prevé un ámbito regional, definido por las comarcas del entorno inmediato de Barcelona, mucho más extenso que el de la anterior Corporación Metropolitana, y en el cual la Generalidad debe ejercer funciones de planificación territorial, de planificación del sistema de transporte público de viajeros y de planificación hidráulica.

Por otra parte, se crean dos entidades metropolitanas distintas: una para gestionar los servicios de transporte público de viajeros (formada por 18 municipios), y otra para gestionar los servicios de abastecimiento y evacuación del agua y de tratamiento y eliminación de residuos (formada por 33 municipios). La Ley regula las competencias, organización y recursos de estas entidades, así como la participación de municipios y comarcas en la actividad de las mismas.

Finalmente, se prevé el mecanismo a través del cual los servicios y funciones de la Corporación Metropolitana de Barcelona habrán de ser asumidos, según los casos, por las citadas entidades metropolitanas, las comarcas, los municipios o la Generalidad.

d) Ley 8/1.987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña

Esta Ley constituye el grueso (313 artículos) de la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial. Es la Ley que desarrolla la legislación básica del Estado, integrando también, mediante breves referencias genéricas, las disposiciones especiales en materia de organización territorial realizadas por las otras tres leyes que acabamos de citar.

Unos pocos preceptos de esta Ley (artículos 32.1, 148.2, 165.3, 168.3.c) y 181.a), en conexión con el 182 y el 287.2) han sido impugnados por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, que todavía no ha resuelto el correspondiente recurso.

2.- EN RELACION CON EL MUNICIPIO

En la regulación del municipio, la Ley 8/1.987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, sigue el esquema de la Ley básica, reproduciendo la práctica totalidad de los preceptos que le afectan, si bien introduciendo algunos elementos nuevos de cierta importancia.

Conviene insistir en los aspectos novedosos de este régimen, porque es el que ha pasado más desapercibido del conjunto de medidas sobre régimen local y organización territorial adoptadas por la Generalidad. Efectivamente, al lado de la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona, de la creación de las comarcas y de la drástica reducción del papel de las provincias, el tratamiento dado a los municipios se nos presenta como de absoluta continuidad. Si bien es cierto que la Ley municipal de Cataluña no plantea, ni mucho menos, una reforma drástica de la organización municipal, también lo es que introduce algunos elementos novedosos que no es posible ignorar.

a) El mapa municipal

Cataluña es una de las comunidades del Estado español donde más acusado es el fenómeno del llamado minifundismo municipal. Según datos de 1.986 (12), hay en Cataluña 940

(12) De la publicación "Xifres Catalunya", editada por la Diputación de Barcelona, en colaboración con el Consorcio de Información y Documentación de Cataluña. La edición consultada es la correspondiente a 1.987. El Diario Oficial de la Generalidad número 1.101, de 2 de febrero de 1.989,/....

municipios, de los cuales más de una tercera parte (382) tienen menos de 500 habitantes y bastantes más de la mitad (550), tienen menos de mil. Si damos crédito a las teorías según las cuales el tamaño mínimo de un municipio debe ser de cinco mil habitantes, de los 940 municipios catalanes, más de 800 no alcanzan este mínimo. Abundando en estas cifras, se reproduce a continuación un cuadro más detallado, incluido en un informe elaborado entre los años 1.986 y 1.987, por encargo del propio Departamento de Gobernación de la Generalidad.

Tramos población		nº Mun.	nº acum.	Población	Pobl. acum.
De	0 a	24	2	44	44
De	25 a	49	8	299	343
De	50 a	99	29	2.188	2.531
De	100 a	249	147	26.037	28.568
De	250 a	499	189	67.738	96.306
De	500 a	999	176	126.763	223.069
De	1.000 a	2.499	170	269.154	492.223
De	2.500 a	4.999	91	318.075	810.318
De	5.000 a	9.999	51	346.301	1.156.619
De	10.000 a	24.999	42	589.293	1.745.912
De	25.000 a	49.999	19	646.617	2.392.529
De	50.000 a	99.999	8	585.348	2.977.877
De	100.000 a	299.999	7	1.223.930	4.201.807
De	más de 300.000		1	1.754.900	5.956.707

(13)

.../... publica la lista de las denominaciones oficiales de los municipios de Cataluña, de sus entidades de población y de las entidades municipales descentralizadas (Orden del Departamento de Gobernación de 20 de diciembre de 1.988).

(13) El informe, titulado "Diagnóstico del Mapa/....."

A la vista de estos datos, parece conveniente plantearse políticas racionalizadoras del mapa municipal de Cataluña, en el sentido de restringir la creación de nuevos municipios y de adoptar medidas efectivas tendentes a la supresión de un buen número de ellos. Ya hemos visto que la legislación estatal básica asume, aunque sea tibiamente, esta orientación (página 848). El planteamiento de la Ley municipal de Cataluña en este punto (artículos 11 a 23) responde moderadamente a las citadas expectativas, aunque sin llegar a tomar medidas efectivas de racionalización del mapa municipal.

En primer lugar, hay un planteamiento claramente restrictivo para la creación de nuevos municipios. Efectivamente, por una parte el artículo 15 de la Ley municipal, además de reiterar la exigencia de los requisitos de la Ley básica para crear un nuevo municipio (núcleo diferenciado, recursos suficientes y no disminución de la calidad de los servicios), añade una nueva condición, que es la de justificar "que la segregación comporta una mejora objetiva en la prestación de los servicios en el nuevo municipio". Por otra parte, el artículo 16 de la Ley Municipal insiste en el requisito de la capacidad de gestión y de la suficiencia de recursos: "en ningún caso se podrá proceder a la alteración de términos si no se garantiza que, después de la alteración, el municipio o los municipios afectados dispongan de recursos suficientes para prestar los servicios mínimos obligatorios establecidos por la legislación de régimen local". Si tenemos en cuenta estas dos condiciones

.../... municipal de Cataluña", fue elaborado por Isabel Rueda y otros colaboradores. Este mismo cuadro se reproduce en la obra "Guía de Govern Local", editada por la Federación de Municipios de Cataluña en 1.987. Los datos del cuadro corresponden al censo de 1.981, si bien no han variado substancialmente.

adicionales, y se aplican con un rigor mínimo, deberemos concluir en que es bastante problemático, sino imposible, que se pueda constituir un solo municipio nuevo en Cataluña (14).

En segundo lugar, cabe advertir que este rigor puesto en evitar la creación de nuevos municipios no está tan claro a la hora de adoptar medidas para la supresión de los existentes de menor población, capacidad o recursos. Ciertamente, la Ley da cobertura a posibles medidas del Gobierno de la Generalidad para la supresión de municipios, pero no hay un mandato claro en este sentido. Por una parte, el artículo 20 regula posibles medidas de fomento para potenciar la fusión o la agregación voluntaria de municipios. Por otra, si estas medidas de fomento no permiten llegar a los resultados esperados de

(14) De hecho, sin embargo, es del dominio público la existencia en algunas poblaciones agregadas catalanas de fuertes presiones para conseguir su reconocimiento como municipio. En el caso de Salou, tal reconocimiento ha sido obtenido por Sentencia del Tribunal Supremo (Sala tercera), de fecha 30 de octubre de 1.989, si bien dicha Sentencia se dicta en aplicación de la normativa anterior, y en base a argumentos de carácter fundamentalmente formal. Sin embargo, este fenómeno ha llevado al Consejo Ejecutivo de la Generalidad a intentar aumentar las dificultades e impedimentos para la constitución de nuevos municipios; en este sentido, en la sesión de 24 de abril de 1.990 de la Comisión de Gobierno Local de Cataluña, el Consejero de Gobernación presentó un texto de propuesta de anteproyecto de Ley, de modificación de la Ley municipal de Cataluña, con el fin de exigir la intervención del Parlamento para autorizar operaciones de segregación que den como resultado municipios de menos de dos mil habitantes.

capacidad municipal para la prestación de los servicios de su competencia, o bien tampoco se puede conseguir este "nivel homogéneo en la prestación de los servicios de competencia municipal" mediante el apoyo de las comarcas o/y de las diputaciones, el artículo 21 de la Ley municipal prevé que en estos casos el Gobierno de la Generalidad pueda "iniciar un proceso de reforma de la organización municipal en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran". En este caso, la reforma del Mapa se ha de aprobar por Ley, y los municipios que deban desaparecer serán sustituidos por entidades municipales descentralizadas, o bien por órganos de participación territorial.

Es evidente que el legislador parte del convencimiento de que conviene suprimir un número significativo de municipios, pero no acaba de tomar medidas efectivas en este sentido, limitándose a dar cobertura a improbables iniciativas reduccionistas del Gobierno de la Generalidad.

De todos modos, no parece que las pretensiones reales del legislador vayan más allá, pues en la misma exposición de motivos de la Ley municipal se muestra excéptico en relación con la bondad de los procesos intensos de supresión de municipios, y apunta el objetivo de suplir la falta de capacidad de los pequeños ayuntamientos mediante la creación de consejos comarcales, que habrían de "permitir superar la mayor parte de los problemas de gestión de los municipios pequeños, con lo cual el principio de eficacia, que es el que está en la base de la reforma, pueda encontrar en este caso una solución original sin necesidad de alterar el mapa municipal" (15).

(15) Esta es una opinión relativamente extendida en los ambientes doctrinales y políticos catalanes. Por lo que se refiere a los primeros, es de destacar que el "Informe .../...

En cuanto al procedimiento a seguir para la alteración de términos municipales, el planteamiento de la Ley municipal es el de resolver estos expedientes por Decreto si todas las instituciones que han de participar en el mismo están de acuerdo en la solución, o bien remitir la resolución al Parlamento, con lo cual queda sobradamente a salvo el principio de autonomía local.

Otro aspecto procedimental de interés es la creación de una Comisión de Delimitación Territorial, formada por expertos y representantes de las instituciones interesadas, con funciones de consulta e informe en los trámites de alteración de términos municipales (aparte de límites comarcales). La institución de esta figura, así como el planteamiento expuesto

.../... sobre la reforma de la administración local" elaborado por la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, que gozó de una más que notable influencia, señala que ante la importancia que tiene el municipio desde diversos puntos de vista, "nos inclinamos por la conservación de los existentes. No sostenemos la vía de la supresión y fusión forzosa de los municipios más pequeños" (109). A nivel más político, cabe señalar que al conocer la filosofía fomentadora de la reducción del número de municipios, expresada en el Documento sobre la organización territorial y el régimen local de Cataluña presentado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad al Parlamento en enero de 1.986, la Asociación Catalana de Municipios, entidad que agrupa los ayuntamientos gobernados por *Convergència i Unió*, convocó un llamado "Congreso para la defensa del pequeño municipio", que se celebró en la primavera de aquel mismo año, y al que se adherieron numerosos representantes municipales; una de las principales ideas presentes en este Congreso era la de oponerse a la supresión más o menos masiva de ayuntamientos.

en el párrafo anterior para la resolución de los expedientes de alteración de términos municipales, contribuyen a que este procedimiento se articule según criterios de un considerable rigor, lo cual no deja de ser exponente de la extraordinaria importancia que se da en Cataluña a las cuestiones relacionadas con la organización territorial.

b) La organización municipal

En materia de organización municipal y provincial, la regulación contenida en la legislación básica del Estado (artículo 20 de la Ley 7/1.985, en relación con la organización municipal) apenas dejaba lugar a una normativa autonómica de desarrollo, pues en muchas cuestiones la Ley básica encomendaba preferentemente su desarrollo a los reglamentos locales, de modo que la aplicación de la regulación autonómica sería sólo supletoria. Este planteamiento fué impugnado por la Generalidad ante el Tribunal Constitucional, que declararía inconstitucionales aquellos aspectos de los artículos 5 y 20 de la Ley básica que hicieran prevalecer los reglamentos orgánicos municipales por encima de los preceptos, aun en materia de organización municipal, de la legislación comunitaria de régimen local (16).

El legislador catalán es consecuente con los planteamientos que le llevaron a impugnar los preceptos de la Ley básica citados en el párrafo anterior, y en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña introduce una cierta regulación de la organización municipal en desarrollo del modelo de la legislación estatal básica, e invadiendo, por

(16) Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989.

ende, el espacio normativo que ésta reservaba prioritariamente a los reglamentos orgánicos municipales. De este modo, la Ley municipal regula la figura del grupo municipal, estableciendo la obligatoriedad de su institución en los municipios de más de veinte mil habitantes (artículos 48 y 49), regula las competencias y modo de funcionar de la Comisión especial de cuentas (artículo 56), declara obligatoria la existencia de comisiones informativas en los municipios de más de veinte mil habitantes y señala algunas normas para su organización y funcionamiento (artículo 57) y prevé y regula diversos órganos municipales para articular la participación ciudadana y la descentralización del ayuntamiento (artículos 58 a 62).

En suma, la legislación catalana de régimen local regula un modelo de organización municipal bastante más desarrollado que el previsto en la legislación básica, y lo hace en detrimento del ámbito de autoorganización municipal garantizado por la Ley 7/1.985; en consecuencia, esta opción del legislador catalán, en el momento de su promulgación, se hallaba en contradicción con los citados criterios de la Ley básica; sin embargo, como ya se ha señalado, el Tribunal Constitucional acabaría avalando su legitimidad. Por regla general, las normas adicionales sobre organización municipal contenidas en la Ley municipal de Cataluña, y citadas en el párrafo anterior, comparten el objetivo de potenciar los derechos de las oposiciones municipales en el funcionamiento interno de los ayuntamientos medianos y grandes.

3.- EN RELACION CON LA COMARCA

La previsión y desarrollo normativo de un nivel de organización comarcal es probablemente el aspecto más novedoso de la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial, y el que sin duda tendrá una mayor trascendencia innovadora. Recordemos que la organización comarcal de Cataluña viene impuesta por así disponerlo el artículo 5 del Estatuto de Autonomía, y tengamos también en cuenta que en la medida que se atribuya a la comarca naturaleza de entidad local, le será también de aplicación lo dispuesto en el artículo 42 de la Ley reguladora de las bases del régimen local.

Según el artículo 81 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, "la comarca se constituye como una entidad local formada por la agrupación de municipios contiguos, que tiene personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus fines". Por otra parte, según el artículo 82 de la misma Ley, las finalidades de la comarca son básicamente de tres tipos: realizar actividades y prestar servicios de interés supramunicipal, asegurar la prestación de los servicios municipales mínimos y ejercer competencias municipales.

Como vemos, el legislador catalán contempla a la comarca exclusivamente como entidad local, y pensando que fundamentalmente deberá asumir el ejercicio de funciones hasta ahora encomendadas a los municipios; de este modo, la institucionalización de la comarca en Cataluña se nos presenta, además de como el cumplimiento de un imperativo estatutario, también como una vía de intentar superar las limitaciones de capacidad de gestión de unos municipios excesivamente pequeños, sin necesidad de proceder a una

drástica reforma del mapa municipal. En este sentido, podemos leer en la exposición de motivos de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña: "sólo con la naturaleza local es posible que la comarca sirva de elemento modernizador de nuestra administración local, en la medida que ha de servir de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios. De este modo, la comarca se presenta como un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal de nuestro país" (17).

(17) Esta funcionalidad general de la comarca ya era puesta de relieve por el "Informe sobre la reforma de la administración local" elaborado por la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, el cual, tras oponerse a la vía de supresión y fusión forzosa de los municipios pequeños, defendía para los municipios un papel más de carácter representativo, que como gestores de servicios, indicando que "éstos (los servicios) deberán desplazarse hacia el organismo comarcal, el cual asumiría en general la responsabilidad de la dirección y de la gestión de las obras y servicios de carácter local" (199). Que la institucionalización de la comarca en Cataluña, en 1.987, responde a este planteamiento, se pone claramente en evidencia en el comentario siguiente de Antoni Bayona, que tras explicitar la renuncia, por parte de los proyectos de ley de régimen local y organización territorial de Cataluña que comentamos, a una reforma del mapa municipal, afirma: "la reforma podría llevarse a cabo de una manera indirecta, aprovechando el proceso de comarcalización que prevé el Estatuto ... La utilización de esta vía ha de suponer concebir la comarca como un elemento de reforma y modernización del gobierno local ..." ("L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes", página 29).

Además de esta incidencia en relación con las competencias municipales, la institucionalización de la comarca que se hace en Cataluña ha de tener importantes efectos en relación con el papel y las atribuciones de las diputaciones provinciales. Recurriendo otra vez a la Exposición de Motivos de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña, vemos que se nos dice que "la creación de la comarca debe repercutir forzosamente sobre el actual contenido de competencias de las diputaciones", en el sentido de "replantear las funciones de asistencia a los municipios y de cooperación con éstos, ya que es evidente que la comarca, por razón de su mayor proximidad, ha de constituir la primera plataforma de acceso que han de tener los municipios". Recordemos, en este mismo sentido, la prioridad que la Ley municipal de Cataluña da a la comarca, por delante de la diputación provincial, en las funciones de suplencia en la prestación de las obligaciones municipales mínimas.

En resumen, el sentido general que atribuye a la comarca la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial, especialmente la Ley 6/1.987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña, es de entidad local de naturaleza territorial, con autonomía plena, y que se justifica en la doble finalidad de gestionar los intereses propios de su ámbito territorial, y de complementar las capacidades de gestión de las competencias y servicios municipales.

Para el cumplimiento efectivo de estas finalidades, la institucionalización de la comarca requiere casi inevitablemente un trasvase a su favor de competencias municipales y provinciales; en otras palabras, la consolidación de las comarcas en Cataluña ha de ser a costa del debilitamiento de diputaciones provinciales y de ayuntamientos. En el próximo capítulo analizaremos las competencias comarcales y su relación con las municipales y

provinciales. Pasemos ahora a estudiar los aspectos generales de la organización comarcal que se establece en Cataluña a partir de 1.987.

a) El mapa comarcal

Al tratarse de un nivel nuevo de organización territorial, lo primero que hay que decidir en relación con las comarcas es cuáles son éstas, es decir, qué límites contiene el mapa comarcal. Si tenemos en cuenta la extraordinaria diversidad de propuestas de división comarcal de Cataluña que se formularon durante las últimas décadas del siglo XIX y las primeras del XX, así como las dificultades con que se encontró la Ponencia que elaboró el Mapa comarcal de 1.936, tal como hemos visto en el primer capítulo de esta tercera parte, estaremos de acuerdo en que esta cuestión no es precisamente baladí, sino que, por el contrario, puede presentar graves dificultades.

Lo primero que es preciso indagar es si hay un concepto preciso de comarca en la Constitución, el Estatuto de Autonomía o las leyes. Ya hemos visto que el llamado bloque de constitucionalidad habla de las comarcas, pero en ningún momento precisa, como es normal por otra parte, qué debemos entender por ellas. La única aproximación al concepto de comarca que encontramos en el artículo 42 de la Ley reguladora de las bases del régimen local se limita a hablar de ella como de agrupación de municipios, "cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito"; como es obvio, es una formulación demasiado ambigua como para que sea útil a los efectos de determinar en base a la misma un ámbito territorial preciso para las comarcas.

Por su parte, la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña establece unos criterios generales que deben orientar esta división; según el artículo 2 de la citada Ley, estos criterios generales deben asegurar que los ámbitos territoriales resultantes del proceso de establecimiento de la división comarcal han de: a) "coincidir con los espacios geográficos en que se estructuran las relaciones básicas de la actividad económica"; b) "agrupar municipios con características sociales e históricas comunes" y c) "ser los más adecuados para hacer efectivos los principios de eficacia, de descentralización y de participación en la prestación de los servicios públicos". Como podemos ver, se trata de criterios excesivamente genéricos y cuya razón de ser es más retórica que pensada realmente para definir en base a los mismos un determinado mapa comarcal.

A esta ausencia de criterios legales precisos para orientar el diseño de un nuevo mapa comarcal, hay que añadir una cierta falta de consenso social, cultural y político, acerca de qué cabe entender por comarca y, sobre todo, acerca de cuáles son las comarcas en que se estructura Cataluña en los 1.980. Por una parte, es indudable que una parte significativa de las comarcas de la división de 1.936 ha ganado un considerable nivel de aceptación popular y de credibilidad científica, de modo que no se cuestionaría su continuidad. Pero no es así en todos los casos, pues la evolución económica y demográfica de Cataluña en los últimos cincuenta años ha modificado sensiblemente la vertebración del territorio en muchas zonas (18), de modo que han aparecido, en

(18) Así puede constatararse en el siguiente cuadro, en el que se compara la población que tiene cada comarca en 1.930 y en 1.986:

.../...

COMARCA	SUP. EN K2(*)	POBLACION		CRECIMIENTO	
		1. 930 (**)	1. 986 (*)	ABSOLUTO	EN %
Alt Camp	548	30.983	33.757	+ 2.774	+ 8,9
Alt Empordà	1.342	66.542	85.196	+ 18.654	+ 28,-
Alt Penedès	515	45.476	65.601	+ 20.125	+ 44,2
Alt Urgell	1.447	19.504	18.867	- 637	- 3,2
Ancia	893	41.945	78.013	+ 36.068	+ 85,9
Bages	1.295	89.588	150.287	+ 60.699	+ 67,7
Baix Camp	674	60.809	123.324	+ 62.515	+ 102,8
Baix Ebre	1.037	57.751	67.847	+ 10.096	+ 17,4
Baix Empordà	700	54.069	82.470	+ 28.401	+ 52,5
B. Llobregat	474	78.567	519.232	+ 440.665	+ 560,8
Baix Penedès	264	15.743	32.547	+ 16.804	+ 106,7
Barcelonès	155	1.112.597	2.435.775	+1.323.178	+ 118,9
Berguedà	1.182	35.712	40.746	+ 5.034	+ 14,-
Cerdanya	546	9.666	12.239	+ 2.573	+ 26,6
Con. Barberà	638	24.946	18.279	- 6.667	- 26,7
Garraf	261	28.997	73.016	+ 44.019	+ 151,8
Garrigues	840	31.437	22.404	- 9.033	- 28,7
Garrotxa	734	40.090	45.162	+ 5.072	+ 12,6
Gironés	838	72.171	142.746	+ 70.575	+ 97,7
Maresme	397	99.467	269.241	+ 169.774	+ 170,6
Montsià	660	39.639	50.513	+ 10.874	+ 27,4
Noguera	1.841	44.711	45.034	+ 323	+ 0,7
Osona	1.191	70.849	111.755	+ 40.906	+ 57,7
Pallars J.	1.717	19.447	17.437	- 2.010	- 10,3
Pallars S.	1.355	10.089	5.464	- 4.625	- 45,8
Priorat	517	18.364	10.161	- 8.203	- 44,6
Ribera	825	27.365	23.638	- 3.727	- 13,6
Ripollès	1.031	33.745	32.086	- 1.659	- 4,9
Segarra	720	22.928	17.085	- 5.843	- 25,4

Segriá	1.469	91.899	170.658	+	78.759	+	85,7
Selva	995	48.926	89.780	+	40.854	+	83,5
Solsonés	972	11.264	10.661	-	603	-	5,3
Tarragonés	345	50.397	149.516	+	98.119	+	194,6
Terra Alta	740	21.495	13.443	-	8.052	-	37,5
Urgell	679	35.881	35.332	-	549	-	1,5
Vall d'Aran	620	7.201	6.034	-	1.167	-	16,2
Vallés Oc.	619	134.074	626.303	+	488.229	+	364,1
Vallés Or.	814	60.472	224.780	+	164.308	+	271,7
TOTAL CAT.	31.895	2.774.806	5.956.429	+	3.181.623	+	114,6

(*) Datos contenidos en la publicación "Xifres. Catalunya", editada por la Diputación de Barcelona, en colaboración con el Consorcio de Información y Documentación de Cataluña, en 1.987.

(**) Datos contenidos en la publicación de J.M. Urgell, "Nova ordenació territorial, política i administrativa de Catalunya".

Podemos ver como muchas de las comarcas, precisamente las menos pobladas en los años 1.930, han perdido población, mientras que otras han multiplicado la suya por varias veces. Si ya en el mapa de 1.936 era probablemente difícil pensar en una misma utilidad para comarcas tan distintas, mucho más lo será en 1.987. También el "Informe sobre la reforma de l'administració local" elaborado por la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña subraya los importantes cambios demográficos acaecidos en la estructura comarcal de Cataluña entre 1.936 y 1.976 (páginas 195 a 197).

ese período, numerosas propuestas de nueva organización territorial de Cataluña, distintas a la división en comarcas y regiones, de 1.936 (19), si bien es cierto que tampoco faltan autores que defienden la vigencia de aquella división (20).

En este contexto de ambigüedad legal y de incertidumbre científica y socio-cultural acerca de cuáles deben ser los límites de las nuevas comarcas, la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña opta por partir de la División comarcal de 1.936, a la que modificará parcialmente una vez llevada a cabo la consulta municipal requerida por el artículo 42 de la Ley básica de régimen local. Analicemos brevemente el procedimiento previsto por los artículos 4, 5 y 6 de la Ley de organización comarcal de Cataluña para el establecimiento del mapa comarcal.

En primer lugar, la Ley sobre organización comarcal de Cataluña dispone que se lleve a cabo una consulta a los ayuntamientos, acerca de su adscripción a la comarca

(19) Da una idea de la cantidad, y entidad, de estas propuestas la exhaustiva selección de las mismas que contiene el volumen preparado por Enric Lluch y Oriol Nello, "El debat de la divisió territorial de Catalunya (1.939-1.983)".

(20) Es el caso de Tomàs Pou i Viver, para quien "las comarcas catalanas de 1.936 gozan de una aceptación notable, en parte tal vez inmerecida porque no demostraron su operatividad, ya que no fueron destinatarias de competencias ejecutivas auténticas. Pero el hecho cierto es que hoy aún son reivindicadas y muchos se sienten identificados con ellas. Esta realidad no se puede olvidar y me inclino a defenderla, como instrumento para superar la pequeñez de muchos municipios" ("El nivell comarcal en l'organització territorial", página 257).