

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

(15 de 28)

correspondiente, y con referencia a la división comarcal de 1.936, que viene a tener la condición de propuesta inicial. El procedimiento y los requisitos previstos para esta consulta están pensados para dificultar la oposición municipal a la citada propuesta (21), si bien no cabe duda que su resultado es altamente favorable a la propuesta de la Generalidad (22).

---

(21) Según el artículo 5.3 de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña, "los ayuntamientos se han de pronunciar expresamente sobre la aceptación o el rechazo de la propuesta de división comarcal que resulta del apartado 2 (la determinada por los decretos del Gobierno de la Generalidad de 27 de agosto y de 23 de diciembre de 1.936, y tal com está recogida en un anexo a la propia Ley), mediante acuerdo del pleno, que se ha de adoptar por mayoría absoluta. Si el ayuntamiento no adopta ningún acuerdo o no lo comunica en el plazo establecido por el apartado primero, se entiende que no tiene objeciones a hacer al mapa comarcal propuesto". Es decir, la oposición al mapa se ha de adoptar por mayoría absoluta, y si ello no es posible, se interpreta que el voto es afirmativo. Además, los ayuntamientos han de adoptar este acuerdo en el plazo de dos meses, plazo que encima se hace coincidir con el período de vacaciones de verano (la consulta se formula por el Decreto 216/1.987, que si bien lleva fecha de 19 de mayo de 1.987, no fue publicado en el Diario Oficial de la Generalidad hasta el 15 de julio del mismo año). Ramón Martín Mateo critica con dureza el procedimiento que regula la legislación de organización territorial de Cataluña para el establecimiento del mapa comarcal, pues entiende que dificulta abusivamente cualquier oposición municipal al proyecto de la Generalidad ("Entes locales complejos", página 202).

(22) Según la publicación "L'organització comarcal de Catalunya. La consulta municipal", obra editada por ..../....

Cumplido el requisito de la consulta municipal, cuyos resultados no alcanzan ni de lejos un nivel tal de oposición que sirva para vetar la propuesta de la Generalidad (23), se

---

.../... la Dirección General de Administración Local de la Generalidad de Cataluña, en 1.987, del total de 940 Municipios que hay en Cataluña, 847 dieron respuesta formal dentro del plazo previsto, y de estas respuestas, sólo 107 fueron negativas; por otra parte, sólo en dos comarcas (Baix Penedés y Barcelonés) más de las dos quintas partes de municipios se manifestaron contra la división propuesta.

(23) Recordemos que si bien el artículo 42 de la Ley reguladora de las bases del régimen local exige un considerable nivel de consenso municipal con todas y cada una de las comarcas que pretenda instituir una comunidad autónoma (que no se opongán las dos quintas partes de los municipios que deban formar una comarca, siempre que sumen más de la mitad de su censo) , la disposición adicional cuarta de esa misma Ley dispone que, para el caso de Cataluña, si la eventual oposición municipal, en aplicación de lo previsto en el citado artículo 42, impidiera, "de forma parcial y minoritaria", la generalización de la organización comarcal en toda la comunidad, esta oposición es obvia por la aprobación de la división comarcal por mayoría absoluta del Parlamento. Según el artículo 6.3 de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña, se entenderá que el citado nivel de oposición municipal a las comarcas es parcial y minoritario si afecta a menos de la mitad de las comarcas propuestas; como hemos visto en la nota anterior, este nivel de oposición sólo se da en dos comarcas, con lo cual es insuficiente para vetar la división propuesta por la Generalidad, siempre que ésta la apruebe por mayoría absoluta del Parlamento.

promulga por Ley 22/1.987, de 16 de diciembre, el mapa sometido a consulta, que se convierte así, oficialmente, en la división comarcal de Cataluña. Por lo tanto, la comarcalización de Cataluña, en 1.987, se inicia con el restablecimiento del mapa comarcal promulgado por el Gobierno de la Generalidad en 1.936.

Ahora bien, simultáneamente a la opción por restablecer el Mapa comarcal de 1.936, en legislador catalán se muestra también partidario de modificarlo acto seguido. La propia Ley sobre organización comarcal de Cataluña, que, como hemos visto, define un proceso de consulta a los municipios inequívocamente dirigido al restablecimiento del Mapa comarcal de 1.936, prevé también expresamente, en su disposición transitoria primera (24), la necesidad de introducir modificaciones a ese mapa, y formula un mandato al Ejecutivo en tal sentido.

En consecuencia, hemos de entender que el legislador, no obstante pronunciarse por el restablecimiento del mapa comarcal de 1.936, es consciente de su posible inadaptación a la Cataluña de los años 1.980; sin embargo, en vez de afrontar

---

(24) "El Gobierno de la Generalidad ha de entregar a la Comisión de Delimitación Territorial y a la Comisión Jurídica Asesora, para que la sometan a estudio, la documentación relativa a la consulta municipal que determina el capítulo I del título II. En el plazo máximo de un año, las citadas Comisiones han de proponer al Gobierno de la Generalidad las modificaciones territoriales que consideren necesarias de acuerdo con los principios establecidos por el artículo 2. El Gobierno de la Generalidad, en el plazo máximo de tres meses, ha de presentar al Parlamento un proyecto de Ley para la modificación de la división comarcal aprobada inicialmente".

un previsiblemente difícil debate sobre qué división comarcal debe aplicarse a la Cataluña actual, opta por remitir este debate al futuro.

Como resultado del proceso de revisión del mapa comarcal previsto en la disposición transitoria primera de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña, la Ley 5/1.988, de 28 de marzo procedió a la creación de tres nuevas comarcas (Pla de l'Estany, Pla d'Urgell y Alta Ribagorça), atendiendo fundamentalmente a reivindicaciones históricas, de carácter localista, de las zonas afectadas, más que a criterios de racionalización de la división comarcal. De hecho, después de esta modificación, puede afirmarse que el mapa comarcal de Cataluña sigue sin resolver la necesaria adaptación de muchas de sus unidades a la realidad urbanística y económica, y está más alejado que antes del objetivo de hacer de la comarca un ente mínimamente potente de administración local (25). Las

(25) La comparación entre las comarcas afectadas por la modificación que comentamos, antes y después de producirse ésta, nos indica que con ella se hace todavía más acusada la fragmentación en pequeñas comarcas, algunas de ellas difícilmente viables, en atención a su población:

DIVISION ANTERIOR			NUEVA DIVISION				
COMARCA	*	SUP. POBLAC.	COMARCA	*	SUP.	POBLAC.	
Pallars J.	17	1.716	17.424	Pallars J.	14	1.290	13.803
				A.Ribagorça	3	426	3.621

.../...

modificaciones parciales del mapa comarcal, consistentes en el cambio de comarca llevado a cabo por algunos municipios, tampoco introducen cambios significativos (26).

.../...

Gironés	38	838	144.596	Gironés	29	575	123.023
				P. l'Estany	11	263	21.573
Garrigues	25	840	22.540	Garrigues	24	800	20.282
La Noguera	35	1.851	45.110	La Noguera	32	1.767	40.228
El Segriá	42	1.469	171.511	El Segriá	35	1.369	155.726
L'Urgell	26	679	34.197	L'Urgell	21	598	28.950
				Pla d'Urgell	16	304	30.772

\* Número de Municipios

Estos datos se han obtenido de la edición de 1.987, y su correspondiente Anexo, del libro "Ajuntaments de Catalunya.Fitxer General", editado por la Federación de Municipios de Cataluña, Barcelona 1.987.

(26) Durante los años 1.968 y 1.969 se han tramitado numerosos expedientes de alteración parcial del mapa comarcal, motivados prácticamente todos ellos por la voluntad de algunos municipios de formar parte de comarcas distintas de las que están adscritos. Estos expedientes, de momento, culminan en la Ley 3/1.990, de 8 de enero, que, para dar efectividad a diversos cambios en su adscripción comarcal de varios de los municipios que lo han solicitado, modifica parcialmente las siguientes comarcas: Alt Camp, Alt Penedés, Anoia, Baix Camp, Baix Ebre, Baix Llobregat, Baix Penedés, Barcelonés, Conca de Barberá, Garraf, Montsiá, Noguera, Osona, Prerorat, Ripollés, Segarra, Segriá, Solsonés, Tarragonés, Urgell, Vallés Occidental y Vallés Oriental. Se trata, en todo caso, ..../...

## b) La organización comarcal

En la regulación de la organización de la comarca, el margen de discrecionalidad del legislador catalán es amplísimo. De hecho, la única disposición que de forma directa limita las potestades de la Generalidad en este tema es la previsión del artículo 42.3 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, en el sentido de que los órganos de gobierno de las comarcas han de ser representativos de los ayuntamientos que agrupan; este requisito sólo implica que la elección de los órganos comarcales ha de ser indirecta, y nada más.

En este marco, la Ley de organización comarcal de Cataluña atribuye el gobierno y la administración de la comarca al consejo comarcal, cuya organización es comparable con la de las diputaciones provinciales, si bien con una diferencia muy significativa: la introducción de la figura del gerente, que viene a asumir parte de las funciones que en ayuntamientos y diputaciones corresponden al alcalde o presidente.

Con la figura del gerente, la Ley opta por un modelo de organización que prima los aspectos profesionales por encima de los de representación política, con lo cual se pretenderá fomentar una imagen de despolitización de la entidad comarcal, a la que se quiere presentar fundamentalmente como un ente gestor de servicios (27).

---

.../... de cambios puntuales, que no afectan las características generales de la división comarcal, que se han comentado.

(27) Podemos leer en una publicación de la Dirección general de administración local de la Generalidad, que edita y .../...

Sin embargo, la figura del gerente no puede evitar una cierta imagen de politización del gobierno de las comarcas en Catalunya, en gran parte debida al sistema que se ha establecido para la elección de los miembros del pleno del consejo comarcal. Ya se ha comentado en páginas anteriores que el único requisito que en relación con este punto se deriva de la legislación básica, es que los órganos de gobierno sean representativos de los ayuntamientos que agrupa la comarca; por lo demás, al tratarse las comarcas de entidades que no tienen el carácter de ente general a nivel de Estado, no les afecta la reserva de Ley Orgánica que para regular el régimen electoral general formula el artículo 81 de la Constitución. Por lo tanto, salvando que los órganos de gobierno de las comarcas sean representativos de los Ayuntamientos que agrupen, y salvando también los principios constitucionales de carácter general que sean de aplicación, el Parlamento de Cataluña goza por lo demás de una autonomía virtualmente ilimitada para regular esta cuestión.

---

.../... comenta la legislación de organización territorial de Cataluña que estamos estudiando: "La organización comarcal responde ... al esquema de la gerencia. Es decir, el legislador, al regular la comarca, ha jugado la carta de la profesionalidad por encima de la representatividad ... La vocación de la comarca es formar el peldaño que permita, junto con los municipios, ofrecer al ciudadano un adecuado nivel de servicios. La comarca es concebida como un ente colaborador y potenciador del municipio. No es un foro político, sino un ente dedicado preferentemente a la prestación de servicios. En el binomio municipio-comarca, el primero adopta un papel de carácter representativo y la segunda un papel de moderador y colaborador. Con el sistema de gerencia, la comarca se profesionaliza, a fin de poder potenciar precisamente la representatividad de los ayuntamientos" ("La nova organització territorial de Catalunya", páginas 79 y 80).

Efectivamente, al menos en un plano teórico, se puede dar cumplimiento al aludido requisito de representación de los ayuntamientos comarcales de muy diversas maneras. La jurisprudencia constitucional ha tenido ocasión de pronunciarse en este tema resolviendo claramente que es muy amplio el margen de libertad que tiene el legislador para regular el ejercicio del derecho electoral que garantiza la Constitución (28). Teniendo esto en cuenta, es evidente que el sistema que ha escogido el legislador catalán es correcto en términos de constitucionalidad, lo que no quita que también sea sumamente complejo, y no exento de una cierta apariencia de arbitrariedad, lo que lo convierte en fácil objeto de polémica.

El sistema de elección de los consejeros comarcales por el cual opta el legislador catalán se basa en su elección por parte de los concejales de los ayuntamientos miembros de la comarca, de entre ellos mismos, y agrupados en función de la adscripción política con la que concurrieron a las elecciones municipales, adjudicándose a cada lista electoral el número de puestos que le corresponda en función, en parte, del número de concejales obtenidos en los ayuntamientos de la comarca y, en parte, del número de votos obtenidos en las elecciones a estos

---

(28) En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional 75/1.985, de 21 de junio, fundamento jurídico cuarto, y de manera especial la 38/1.983, de 16 de mayo, que, al enjuiciar si la consideración dada a la población en la elección de la diputaciones provinciales, por la Ley Orgánica 6/1.983, de modificación de la Ley de elecciones locales, contradice o no la nota de agrupación de municipios que tienen las provincias, estima que el legislador tiene en este punto un amplísimo abanico de posibilidades, siendo perfectamente legítima la escogida.

ayuntamientos. De entre ambos criterios, prima el del número de concejales sobre el de votos (29), si bien en ningún momento no se ha acertado a justificar el porqué de la combinación, en la proporción comentada, de ambos criterios, de modo que este sistema resulta proclive a ser objeto de acusaciones de falta de representatividad y de tendenciosidad electoral (30).

---

(29) El mecanismo que se aplica es el siguiente: 1º.- Se suma el número de concejales obtenidos en el conjunto de municipios de la comarca por cada lista, y se determina qué porcentaje supone sobre el total de concejales municipales que hay en la comarca; 2º.- se realiza la misma operación con el número de votos que ha obtenido en las elecciones municipales cada lista electoral, en relación con el total de votos emitidos en las mismas elecciones. 3º.- el porcentaje de concejales se multiplica por dos tercios, y el de votos por un tercio, y las cifras resultantes en relación a cada lista se suman entre sí, obteniéndose de este modo el número en base al cual se distribuyen, según la Ley de Hont, los puestos del consejo comarcal entre los diversos partidos, federaciones, coaliciones y agrupaciones que han obtenido un mínimo del tres por ciento de votos en el conjunto de ayuntamientos de la comarca.

(30) Así, la revista "Catalunya municipal", órgano de información de la Federación de municipios de Cataluña, publicaba en su número 12 (25 de febrero de 1.987) un estudio de Antoni Prunés, que simula la aplicación paralela del sistema electoral aprobado por la Ley de organización comarcal de Cataluña, y el mismo mecanismo aplicado únicamente en proporción al número de votos obtenido por cada lista electoral (este estudio está realizado en base a los resultados electorales de las Elecciones al Parlamento de Cataluña de 1.984, y aunque los resultados de las ...../.....

Otro tema de la organización comarcal que no ha tenido una solución pacífica, es el de las relaciones entre el consejo comarcal y los ayuntamientos. A diferencia de lo que sucede con el área metropolitana, ya vimos que la legislación básica (artículos 43 y 42 de la Ley 7/1.985) no impone para el caso de las comarcas la existencia de mecanismos que institucionalicen estas relaciones. Sin embargo, es lógico que existan, habida cuenta de la íntima relación que debe existir entre ayuntamientos y consejos comarcales, debido a la naturaleza de las funciones de apoyo, complementariedad y suplencia de las municipales que tienen éstos últimos. Sin embargo, los mecanismos de este tipo previstos en la legislación catalana son de una eficacia muy limitada (31),

---

.../... elecciones municipales últimas difieren de estos datos, la proporción será sin duda similar). Pues bien, este estudio demuestra que con el sistema electoral de la Ley de organización comarcal de Cataluña, la coalición Convergencia y Unión, mayoritaria en el Parlamento que aprobó la citada Ley, obtiene 87 consejeros comarcales más de los que obtendría si se computaran sólo los votos obtenidos por cada lista; todas las demás formaciones políticas presentes en los consejos comarcales pierden consejeros (Alianza Popular, 17; Izquierda Republicana de Cataluña, 6; Partido de los Socialistas de Cataluña, 53; Partido Socialista Unificado de Cataluña, 10; las candidaturas independientes, 2), a excepción del Partido de los Comunistas de Cataluña, que gana uno.

(31) Según el artículo 19 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña, el pleno del consejo comarcal puede convocar a los alcaldes de los municipios de la comarca para que informen de las decisiones comarcales de especial interés municipal. Asimismo, si se considera por parte del consejo comarcal que un tema afecta de un modo muy especial a un municipio concreto, o a unos pocos, ha de convocar a ..../....

de modo que no pueden compensar la conflictividad que, ya sea por razones políticas (32) o de otro orden, se produce en bastantes ocasiones entre el consejo comarcal y alguno o varios ayuntamientos, especialmente el de la capital.

### c) La financiación de las comarcas

Habida cuenta del generoso abanico de posibilidades que, como veremos en el próximo capítulo, la Ley de organización comarcal de Cataluña ofrece a las comarcas para su desarrollo a nivel competencial, la extensión real de la institución comarcal, más que de limitaciones de orden jurídico o competencial, dependerá de su capacidad económica, es decir, de los servicios y actividades que se podrá permitir financiar. En el artículo 43 de la citada Ley (33) se prevén

---

.../... los alcaldes afectados para que puedan participar, con voz pero sin voto, en el debate de estos temas en el pleno. Se trata de unos elementales mecanismos de relación, que además sólo actúan a iniciativa comarcal; los ayuntamientos no tienen, institucionalmente, reconocido ningún derecho genérico de iniciativa ante los órganos comarcales.

(32) Hay que tener en cuenta que de los 41 consejos comarcales, 18 son presididos por el alcalde de la capital, 15 por un concejal de la oposición del ayuntamiento de la capital, 6 por otro alcalde de la comarca y 2 por un concejal del equipo de gobierno de la capital. Estos datos han sido obtenidos del libro "Ajuntaments de Catalunya. Fitxer general 1.989", editado por la Federación de Municipios de Cataluña, y corresponden a finales de 1.988; desde entonces, no han cambiado significativamente.

(33) Artículo 43 de la Ley de organización comarcal ..../....

las diversas fuentes de ingresos comarcales, la eficacia de las cuales se procura analizar brevemente en los párrafos siguientes.

En primer lugar, hemos de tener en cuenta que la comarca, como ente territorial que es, tiene potestad tributaria. En base a ello, el artículo 43 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña contempla como posibles fuentes de ingresos comarcales las contribuciones especiales y las tasas. No hay, sin embargo, previsión de posibles impuestos comarcales.

Teniendo en cuenta este punto de partida, lo más probable es que el ingreso comarcal de mayor importancia sea (al menos de momento, lo es efectivamente) la participación en los impuestos del Estado y de la Generalidad, en base a la cual se constituye el Fondo de cooperación local de Cataluña, que debería destinar un porcentaje de sus recursos a favor de los consejos comarcales.

---

.../...de Cataluña: "1. Las finanzas de las comarcas se nutren de los recursos siguientes: a) Los ingresos de derecho privado. b) Las tasas por la prestación de servicios o la realización de actividades de su competencia. c) Las contribuciones especiales para la ejecución de obras o para el establecimiento, la ampliación o la mejora de servicios de la competencia comarcal. d) Las participaciones en impuestos del Estado y de la Generalidad establecidas a favor de las comarcas. e) Las subvenciones y los otros ingresos de derecho público. f) Los procedentes de operaciones de crédito g) Las multas. 2. Corresponde también a las comarcas participaciones en los ingresos provinciales si asumen competencias de las diputaciones en virtud de la redistribución competencial efectuada por el Parlamento".

Como hemos visto en su momento, la figura del Fondo así entendida (es decir, como suma de las participaciones locales en los ingresos del Estado y de la Generalidad) requiere una interpretación del artículo 48.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, según la cual la Generalidad puede redistribuir la participación de los entes locales de Cataluña en los Presupuestos Generales del Estado, pretensión que, como hemos visto, ha sido claramente denegada por el Tribunal Constitucional (ver las páginas 865 y siguientes anteriores). Por lo tanto, esta fuente de ingresos comarcales se limita a la participación en los ingresos de la Generalidad, que es sumamente exigua (34).

Por otro lado, el artículo 43.2 de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña establece que las comarcas también obtendrán ingresos provinciales, en la medida en que asuman competencias de las diputaciones. Como principio general, este criterio es impecable: si hay competencias de

---

(34) Los Presupuestos de la Generalidad para 1.989 preveían, para esta finalidad, una suma total de 1.250 millones de pesetas, que fueron distribuidos entre los 41 Consejos comarcales de acuerdo con los criterios de competencias y servicios asumidos, población y solidaridad interterritorial, por el Decreto 18/1.989, de 7 de febrero. Según esta distribución, los consejos comarcales menos favorecidos reciben algo menos de 20 millones de pesetas cada uno de ellos, y la mayoría de los demás consejos, reciben cantidades situadas entre los 20 y los 30 millones de pesetas. Sólo los consejos del Baix Llobregat y del Vallés Occidental reciben sumas superiores a los 50 millones de pesetas, y sólo el Barcelonés pasa de los cien. Para el ejercicio económico de 1.990, la dotación de los presupuestos de la Generalidad para este fin se incrementa en un ocho por ciento.

las diputaciones provinciales que van a parar a las comarcas, lo normal es que vayan acompañadas de los correspondientes recursos financieros.

Ahora bien, en el presente caso hay que tener en cuenta que, como veremos en el próximo capítulo, las competencias provinciales que, en base a la Ley sobre organización comarcal de Cataluña, asumirán las comarcas, coinciden con las competencias provinciales mínimas garantizadas por la Ley reguladora de las bases del régimen local, de modo que las diputaciones pueden perfectamente impedir que recursos suyos vayan a las comarcas, porque no hay realmente un vaciamiento de competencias provinciales a favor de los consejos comarcales, sino una asunción por parte de éstos de competencias que también siguen siendo de la titularidad de las diputaciones provinciales. Así las cosas, la diputación puede alegar perfectamente que la comarca no le ha disminuido en nada el coste de unos servicios que le siguen correspondiendo (35).

Por su parte, el artículo 45 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña prevé otra fuente de ingresos comarcales, que son las aportaciones de los respectivos municipios, y cuya determinación se ha de hacer en base a los parámetros acordados por el consejo comarcal, previa consulta a los municipios, y teniendo por lo menos en cuenta el número de habitantes y el nivel de aprovechamiento de los servicios comarcales por parte de cada municipio.

En teoría, esta fuente de ingresos se justifica en la medida en que la comarca asuma competencias actualmente

---

(35) De hecho, en la actualidad sólo reciben aportaciones de las respectivas diputaciones aquellas comarcas cuyos correspondientes entes provinciales así lo estiman oportuno.

ejercidas por los municipios, con lo cual debería disponer también de los recursos que éstos vienen destinando al ejercicio de las citadas competencias. Sin embargo, es más que dudoso que los ayuntamientos se avengan a ceder voluntariamente recursos a la comarca, a menos que sea en el marco de un acuerdo ampliamente consensuado. Se trata, pues, de una fuente de eficacia incierta, que en último término dependerá de la voluntad de los ayuntamientos.

Por último, el artículo 46 de esta misma Ley de organización comarcal prevé que los municipios puedan delegar en favor de la comarca sus facultades tributarias de gestión, recaudación, inspección y revisión, en relación con los tributos municipales. La legislación estatal contempla esta posible delegación en favor de las diputaciones provinciales, con lo que de nuevo nos encontramos con competencias concurrentes de consejos comarcales y diputaciones provinciales.

#### 4.- EN RELACION CON LA PROVINCIA

En coherencia con el sentimiento antiprovincilista que tradicionalmente ha caracterizado al catalanismo político, y que ya se ha estudiado en capítulos anteriores, la legislación catalana de régimen local y organización territorial asume el objetivo de suprimir la división provincial en Cataluña. Para ello, proclama formalmente su voluntad de alcanzar este fin, y regula un procedimiento específico para conseguirlo. Además, establece un régimen para la organización, las competencias y los recursos provinciales, que, coherentemente con el objetivo señalado, se califica de provisional.

En el capítulo siguiente se analiza el tema de las competencias. Estudiemos brevemente ahora cómo puede alcanzarse el objetivo de la supresión de la división provincial, así como la regulación provisional de la organización y de los recursos provinciales.

##### a) La opción de suprimir la división provincial en Cataluña

Que el legislador catalán se plantea el objetivo de suprimir la organización provincial en Cataluña es algo que no ofrece dudas. En la propia Exposición de motivos de la Ley 7/1.987, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones, se señala la voluntad de que en Cataluña exista un solo nivel de administración local de ámbito supramunicipal, que ha de ser la comarca.

Por su parte, el artículo primero de la Ley 5/1.987, de 4 de abril, sobre el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, establece que el citado régimen

provisional lo es en el sentido de que se aplicará a las diputaciones provinciales de Cataluña "mientras no se produzcan las condiciones legales que hagan posible que el gobierno y la administración de las provincias se integren en la Generalidad, con la consiguiente desaparición de la división de Cataluña en provincias".

Asimismo, la Ley municipal y de régimen local de Cataluña ya da por supuesta la viabilidad de estas propuestas, al disponer en su artículo 84.2 que "cuando Cataluña se constituya como Comunidad Autónoma uniprovincial, la Generalidad ha de asumir su (de las provincias) gobierno y administración, y también las competencias, los medios y los recursos que les correspondan".

A la vista de estas referencias, podemos establecer que el legislador catalán, en relación con el tema provincial, se plantea, a título de objetivos a alcanzar, dos cuestiones, que son sustancialmente distintas: por una parte, la supresión de la división provincial en Cataluña y, por la otra, la integración de las diputaciones catalanas en la Generalidad.

En páginas anteriores (492 y siguientes) hemos visto como la Constitución garantiza el mantenimiento de la institución provincial, incluida su dimensión de ente local, lo cual ha llevado a alguna doctrina a reaccionar airadamente contra la opción antiprovincialista del legislador catalán (36). En base

---

(36) Es el caso de Ramón Martín Mateo, para quien la provincia ha arraigado plenamente, tanto en Cataluña como fuera de ella, de modo que considera altamente discutible la opción de la legislación de organización territorial de Cataluña, de suprimirla ("Entes locales complejos", páginas 191 y 192). También Alejandro Nieto, en un dictamen sobre el "Documento de trabajo", elaborado por el Consejo Ejecutivo de la ...../.....

a la Constitución, pues, en España debe haber provincias, y cada provincia, en principio, ha de ser una entidad local.

Ahora bien, lo que no hace la Constitución es petrificar un determinado mapa provincial. Por el contrario, admite expresamente (37) que los límites provinciales puedan ser alterados, aunque para ello se exija la intervención de las Cortes, mediante Ley orgánica.

El legislador catalán de régimen local y organización territorial opta por usar esta vía de la alteración por Ley orgánica de la división provincial, para conseguir su objetivo de suprimir la división provincial en Cataluña. En este sentido, la disposición adicional primera de la Ley del régimen provisional de las diputaciones dispone que "el Gobierno de la Generalidad, una vez constituidos los consejos comarcales, ha de presentar al Parlamento de Cataluña, en el plazo máximo de tres meses, una propuesta para ejercer una de las dos vías de iniciativa que establece el artículo 87.2 de la Constitución, para obtener, a través de la alteración de los límites provinciales, la integración en una sola provincia, denominada Cataluña, de las actuales provincias de

---

.../... Generalidad para la redacción de la legislación de organización territorial de Cataluña, sostiene parecidas tesis: "la provincia ha salido de las Cortes más robusta que nunca, como ente local provisto de una autonomía, que la Constitución garantiza con precauciones especiales. Y si esto hicieron las Cortes constituyentes, el legislador de principios (por las bases del régimen local) ha insistido aún más en la autonomía".

(37) Leemos en el artículo 141.1 de la Constitución: "... Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales, mediante Ley orgánica".

Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona".

El valor de esta disposición adicional es doble: por una parte, precisa el camino que opta por seguir el legislador catalán para conseguir las condiciones legales que hacen posible la integración del gobierno y administración de las provincias en la Generalidad; por otra parte, contiene un mandato claro para el ejecutivo de la Generalidad, que ha de presentar, en el plazo máximo de tres meses desde la constitución de los consejos comarcales, una propuesta concreta al Parlamento.

Por lo que se refiere a la viabilidad jurídica de esta iniciativa, es evidente que, a pesar de las reticencias manifestadas por alguna doctrina (38), mediante Ley orgánica,

---

(38) Según Laureano López Rodó, "los partidarios de la supresión de las cuatro diputaciones catalanas recurren al subterfugio de propuganar la "alteración de los límites provinciales mediante Ley orgánica", prevista en el artículo 141.1 de la Constitución, de modo que Cataluña constituya una sola provincia, con lo que pasaría a ser una comunidad autónoma uniprovincial ... Esta fórmula, mediante la cual se orillaría el escollo de la Sentencia del Tribunal Constitucional 32/1.981, implica una interpretación muy amplia de las palabras "alteración de los límites provinciales", que parece más bien referirse a rectificación de límites o a supresión de enclaves, a los que se hizo referencia en los debates parlamentarios, pero no a la supresión de varias provincias. Si el intento prosperara y se aprobara la correspondiente Ley orgánica, sería interesante, en caso de que ésta fuera recurrida, conocer la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. No sería de extrañar que este alto Tribunal declarara que una Ley semejante incurriría en "fraude de la Constitución" ..." ("La provincia en las ...../.....

se pueden alterar los límites de las provincias, modificando, si así se desea, su número, hasta el punto de unir en una sola cuatro provincias anteriores; la previsión que hace el artículo 141 de la Constitución, en el sentido de que se precisa una Ley Orgánica para modificar los límites provinciales, unida al hecho de que en ningún momento se ponen límites al ejercicio de esta posibilidad, es a todas luces suficiente para avalar la procedencia jurídica de una hipotética Ley orgánica que convierta en una sola a las actuales cuatro provincias de Cataluña.

De todas formas, aún en el hipotético caso de que prospera la iniciativa señalada por la disposición adicional primera de la Ley del régimen provisional de las competencias de las diputaciones catalanas, lo que se obtendría como resultado es sólo uno de los objetivos apuntados, esto es, el de la supresión de la división de Cataluña en provincias, pero no el de la integración de las diputaciones catalanas en la Generalidad.

En efecto. Hemos visto (páginas 501 y siguientes) que en las comunidades autónomas uniprovinciales (y también en Canarias) la diputación quedaba integrada en la institución comunitaria; ahora bien, ante la ausencia de previsiones constitucionales al respecto, esta integración sólo es posible debido a que los respectivos estatutos de autonomía la han previsto expresamente (39), pues es del todo inadmisibles que

---

.../... comunidades autónomas uniprovinciales y en Canarias", páginas 1.895 y 1.896).

(39) En efecto, todos los estatutos de las comunidades autónomas uniprovinciales, así como el de Canarias, contienen algún precepto que prevé expresamente la integración en la comunidad de la respectiva diputación provincial: ...../.....

por simple Ley orgánica de alteración de términos provinciales se suprimiera una institución garantizada constitucionalmente, como es la entidad local provincial.

Por su parte, ya hemos visto (páginas 844 y siguientes) que el Estatuto de autonomía de Cataluña no solo no prevé la eventual futura integración de las diputaciones provinciales en la Generalidad, sino que, además, en su artículo 5.4 contiene una mención expresa de respeto a la entidad local provincial.

En consecuencia, si bien por Ley orgánica es factible la supresión de la división provincial en Cataluña, por la vía constitucionalmente prevista de la alteración de los términos provinciales, el artículo 5.4 del Estatuto de autonomía impide que la expresión de institución local de esta futura provincia única -es decir, su diputación o equivalente- se integre en la Generalidad (40)

---

.../... artículo 20 del Estatuto de autonomía para Asturias, artículo 31 del Estatuto de autonomía para Cantabria, artículo 14 del Estatuto de autonomía de la Rioja, artículo 18 del Estatuto de autonomía para la Región de Murcia, disposición transitoria séptima del Estatuto de autonomía de Canarias, disposición adicional tercera de la Ley orgánica 13/1.982, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra, disposición transitoria primera del Estatuto de autonomía para las Islas Baleares y disposición transitoria cuarta del Estatuto de autonomía de la Comunidad de Madrid.

(40) Coincide sustancialmente con esta tesis Luis Ortega, para quien la eventual iniciativa de convertir Cataluña en provincia única es inviable por el doble motivo de que, por una parte, las provincias están expresamente previstas en el Estatuto de autonomía de Cataluña y, por la otra, porque .../..

Por lo tanto, el artículo primero y la disposición adicional primera de la Ley 5/1.987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, señalan un objetivo cuya plena consecución no es posible en el marco estatutario vigente. No creo que ello implique la inconstitucionalidad de los preceptos señalados de la Ley 5/1.987, sino sólo la de alguna de sus pretensiones, lo cual, a efectos prácticos, es irrelevante (41).

En cualquier caso, promulgada la legislación de régimen local y organización territorial de Cataluña, es muy poco lo

---

.../... una vez constituida la comunidad autónoma, su pluriprovincialismo está beneficiado por la garantía institucional ("El régimen constitucional de las competencias locales", páginas 173 a 181). Por su parte, Entrena Cuesta no advierte estos inconvenientes y admite pacíficamente la viabilidad jurídica de la iniciativa de convertir Cataluña en provincia única, y la consiguiente integración de las diputaciones en la Generalidad ("Organització territorial", página 220). Por las razones aludidas en los párrafos anteriores, no puedo compartir esta última interpretación.

(41) El precepto que sí presenta una constitucionalidad más que dudosa es el artículo 84.2 de la Ley municipal y de Régimen Local de Cataluña ("... Cuando Cataluña se constituya como comunidad autónoma uniprovincial, la Generalidad ha de asumir sus (de las provincias) gobierno y administración, y también las competencias, los medios y los recursos que les correspondan"), que pretende dar unos efectos contrarios a lo dispuesto en el Estatuto de Autonomía a la conversión de Cataluña en una única provincia; de todos modos, al remitirse su efectividad a unos supuestos de hecho improbables, la apreciación de su eventual inconstitucionalidad resulta bastante irrelevante.

que ha hecho la Generalidad en el sentido de seguir el procedimiento señalado para la supresión de la organización provincial en Cataluña. Por una parte, el Consejo Ejecutivo incumplió sobradamente el plazo dado por la disposición adicional primera de la Ley del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, para presentar la correspondiente iniciativa de conversión de Cataluña en provincia única ante el Parlamento catalán (42).

---

(42) Se trataba de un plazo de tres meses, a contar desde la constitución de los consejos comarcales. Finalmente, el Gobierno de la Generalidad presentó ante su Parlamento la citada iniciativa, consistente en una propuesta de Ley orgánica aprobada por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de 3 y 11 de octubre de 1.988, y que entró en el Parlamento a finales del mismo mes, proponiéndose la constitución de una Ponencia conjunta para su estudio y posterior tramitación. El artículo único de esta propuesta dispone lo siguiente: "1.- Las actuales provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona se integran en una sola, cuyos límites coinciden con los del territorio de la Generalidad de Cataluña, que queda de este modo constituida como Comunidad Autónoma uniprovincial. 2.- Como consecuencia de lo que se establece en el apartado anterior, quedan disueltos de pleno derecho los órganos políticos de las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Asimismo, la Generalidad de Cataluña asume las actuales competencias de las Diputaciones, así como las que en el futuro puedan ser atribuidas a estas administraciones, con los correspondientes medios y recursos. 3.- La Generalidad de Cataluña tendrá, además de la condición propia como Comunidad Autónoma, el carácter de corporación representativa a que se refiere el artículo 141.2 de la Constitución española". Aproximadamente en estas mismas fechas (18 de octubre de 1.988) entraban también en el Parlamento de Cataluña diversas propuestas del grupo parlamentario de Iniciativa por ..../....

Paralelamente, el Consejo Ejecutivo acordaba también encargar a la Comisión de delimitación territorial la elaboración de un "Informe previo sobre la división del territorio de Cataluña en regiones, como demarcaciones supracomarcas para la desconcentración territorial de la administración de la Generalidad" (43). Sin embargo, una vez presentadas, no hay signos externos de que ninguna de ambas propuestas sea objeto de tramitación ordinaria.

Por lo tanto, si tenemos en cuenta el difícil encaje en el Estatuto de autonomía de Cataluña de la supresión de la entidad local provincial en esta comunidad, así como la escasa convicción con que la Generalidad parece actuar en el cumplimiento de las previsiones de su legislación sobre organización territorial, tendentes a alcanzar aquel objetivo, todo hace pensar que lo que se define en la legislación catalana como régimen provisional de las diputaciones, va a resultar probablemente de una provisionalidad bastante larga, tal vez indefinida.

---

.../... Cataluña, en gran parte coincidentes, en este punto, con la del Gobierno de la Generalidad.

(43) De hecho, y como veremos más adelante, en el próximo apartado, esta propuesta incumple los requisitos de la disposición adicional segunda, apartado primero, de la Ley 5/1.987, de 4 de abril, que ordena al Consejo ejecutivo la presentación de un proyecto de ley de división en regiones, simultáneo a la iniciativa de convertir Cataluña en provincia única. Es evidente que el simple encargo de un estudio a la Comisión de delimitación territorial no tiene nada que ver con la presentación de un proyecto de Ley sobre la misma cuestión, que es lo que precisamente exige la Ley que comentamos.

## b) Organización de las diputaciones

La verdad es que el presente apartado responde, más que nada, a un prurito de sistemática, pues la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial apenas si contiene ningún precepto para llenarlo. Hay dos únicos artículos, el 86 y el 87 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que tienen por objeto la organización de las diputaciones provinciales; y su contenido se limita prácticamente a simples enunciados de remisión a la Ley reguladora de las bases del régimen local.

No tiene sentido, en consecuencia, formular el menor comentario sobre el contenido de estos preceptos, cuyos efectos innovadores del ordenamiento jurídico son nulos. Las normas de organización que se aplican a las diputaciones catalanas son las contenidas en la Ley reguladora de las bases del régimen local, que no han sido en absoluto desarrolladas, ni tan solo recogidas formalmente, por la legislación catalana.

Ello contrasta con el criterio seguido en relación con la organización municipal, y que he comentado en un anterior apartado. Da la impresión de que el legislador catalán se desentiende totalmente de la regulación de las diputaciones, al suponer próxima su desaparición. La principal consecuencia de esta actitud es que se respetan plenamente los niveles de autonomía organizativa que garantiza para las diputaciones la legislación básica de régimen local, mientras que, como hemos visto, esta autonomía organizativa es limitada por la legislación catalana para el caso de los municipios.

### c) El régimen financiero

Coherentemente con lo que veremos en el apartado de competencias provinciales, el principal objeto de las normas sobre régimen financiero de las diputaciones que contiene la Ley 5/1.987, no es el de asegurarles recursos, sino el de prever su sustracción.

El artículo 12 de la citada Ley prevé que en caso de transferencia de servicios, como consecuencia del cambio de titularidad de las competencias, de las diputaciones a la Generalidad o a las comarcas, esta transferencia deberá ir acompañada de los medios necesarios para ejercerla, debiendo computarse estos medios en forma de un porcentaje sobre los presupuestos de la diputación, igual al porcentaje de recursos provinciales que se destinaban al servicio que se transfiere. Añade este mismo precepto que este sistema será vigente mientras no se adapte el régimen de los recursos locales a la futura distribución de competencias públicas.

En principio, nada hay que objetar al criterio según el cual la transferencia de servicios de una a otra administración pública debe ir acompañada de los necesarios recursos para gestionarlos, que son los mismos que destinaba al servicio la administración transferente. Ahora bien, también podría alegarse, especialmente a partir de la entrada en vigor de la Ley de haciendas locales, que los recursos ordinarios de las diputaciones, es decir, los que derivan de la legislación general sobre haciendas locales, están determinados en función de la necesidad de atender el núcleo esencial de las competencias provinciales, definido por la legislación básica de régimen local, y que es precisamente lo que no se traspasa.

Sea como fuere, mientras siga siendo el Estado quien fije el régimen de recursos de las entidades locales, difícilmente

podrá aplicarse el mecanismo previsto en el artículo 12 de la Ley 5/1.987, contra la voluntad de las diputaciones provinciales. Como ya se ha apuntado anteriormente (páginas 875 y 876), esta incapacidad de la Generalidad de intervenir en el régimen financiero de ayuntamientos y diputaciones, puede impedirle de hecho llevar a cabo cambios significativos en la organización territorial de Cataluña.

## 5.- OTROS ASPECTOS DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL Y DEL REGIMEN LOCAL DE CATALUÑA

### a) El área metropolitana de Barcelona

En el proceso de elaboración y aprobación de la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial, el aspecto que concitó mayor interés político, y que se convirtió en el eje central del debate parlamentario y a nivel de opinión pública, fue la supresión de la Corporación Metropolitana de Barcelona y su sustitución por un sistema de entidades y de ámbitos territoriales especiales de actuación de la Generalidad. Antes de estudiar este aspecto de la organización territorial de Cataluña, es conveniente interrogarnos acerca de los motivos y de los antecedentes institucionales de la realidad metropolitana de Barcelona.

Es sobradamente conocida la dimensión de Barcelona como gran ciudad, que sumaba en 1.981 una población de 1.752.627 habitantes; sin embargo, esta población vive en un territorio muy reducido (apenas cien kilómetros cuadrados), mientras que en su entorno inmediato la ciudad crece más allá de los límites municipales, a menudo en una ininterrumpida continuidad urbana.

Al igual que otras muchas ciudades de sus dimensiones, el Municipio de Barcelona fue creciendo, absorbiendo a sus vecinos al mismo ritmo que el crecimiento urbano de la ciudad, hasta principios del siglo XX; a partir de aquel momento, aunque la ciudad siguió creciendo, y se confundía con las tramas urbanas de sus vecinas inmediatas, a nivel institucional el municipio de Barcelona no se amplió,

quedándose en unas dimensiones sensiblemente más reducidas que las otras grandes ciudades españolas.

En este marco institucional, es comprensible que la planificación y las actuaciones urbanísticas de Barcelona hayan de tener necesariamente en cuenta el territorio de los municipios vecinos. Así se entiende que en 1.947 el Gobierno faculte al ayuntamiento de Barcelona para que prepare un Plan de Ordenación Urbana del Municipio y su Zona circundante; este Plan establece un ámbito territorial de actuación formado por Barcelona y 26 Municipios de su entorno, que suman algo menos de quinientos quilómetros cuadrados de extensión; el Plan es aprobado el 3 de diciembre de 1.953, y para su gestión se crea la Comisión de Urbanismo de Barcelona, que se constituye en enero de 1.955.

El marco territorial definido por el Plan de 1.953, que se ha ido institucionalizando como ámbito de actuación urbanística, será el mismo que servirá de base a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por el Decreto Ley 5/1.974, de 24 de agosto. Podemos leer en la Exposición de Motivos de este Decreto-Ley: "el fenómeno de desarrollo de la ciudad de Barcelona ha determinado la formación de una zona de influencia que progresivamente ha superado los límites de su término municipal, incidiendo en el espacio comarcal adyacente, con implicaciones en otras áreas provinciales y con un extraordinario dinamismo de la misma y de los municipios de su comarca. Resulta, por lo tanto, insoslayable abordar la ordenación de esta realidad metropolitana desde una perspectiva unitaria y con clara visión de futuro, configurando el correspondiente marco institucional para su planeamiento y gestión urbanística".

El Decreto-Ley 5/1.974 configura a la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona como un ente local, formado por 27

municipios (44), y gobernado por un consejo metropolitano constituido por representantes de los municipios y de la diputación provincial. Esta misma disposición prevé que, además del planeamiento y la gestión urbanística, la entidad metropolitana pueda establecer y prestar servicios públicos diversos, declarándose del interés metropolitano los siguientes: transportes, abastecimiento de aguas, evacuación y tratamiento de aguas residuales, suministro de energía eléctrica y gas, fomento de la vivienda, destrucción y tratamiento de basuras, servicios funerarios con inclusión de cementerios, extinción de incendios, mataderos y mercados centrales, aparte de cualesquiera otros análogos o complementarios.

En base a estas previsiones legales, la Corporación Metropolitana de Barcelona ha asumido y prestado en los últimos años servicios en los siguientes temas: planeamiento, gestión y disciplina urbanística, incluyendo el trazado de vías de interés metropolitano y la realización y gestión de equipamientos colectivos de ámbito supramunicipal; planificación del transporte, participación en la gestión del ferrocarril metropolitano, regulación y gestión del servicio

---

(44) Son los siguientes: Badalona, Barcelona, Castelldefels, Cerdanyola del Vallés, Cornellá de Llobregat, Esplugues de Llobregat, Gavá, Hospitalet de Llobregat, Molins de Rei, Montcada i Reixac, Montgat, Pallejá, El Papiol, El Prat de Llobregat, Ripollet, Sant Adrià del Besós, Sant Boi de Llobregat, Sant Cugat del Vallés, Sant Climent de Llobregat, Sant Feliu de Llobregat, Sant Joan Despí, Sant Just Desvern, Sant Vicens dels Horts, Santa Coloma de Cervelló, Santa Coloma de Gramanet, Tiana y Viladecans. Además, también se incluye en la Entidad Metropolitana el poblado de las Masies de Sitges, que a pesar de estar junto a Castelldefels, forma parte del término municipal de Sitges.

del taxi y diversas actuaciones en materia de control del tráfico; gestión del servicio de abastecimiento de agua en alta, y coordinación y reglamentación del abastecimiento en baja; plan de saneamiento de aguas, que incluye la construcción de plantas depuradoras y colectores; redes de control de la contaminación ambiental y el correspondiente laboratorio de análisis; eliminación de residuos sólidos, con gestiones a nivel de vertederos controlados y plantas incineradoras y de recuperación de materias primas; construcción de un cementerio metropolitano; servicios de incendios forestales, repoblación forestal, desinsectación, limpieza de playas, censo industrial, recogida selectiva de vidrio, redes intermunicipales de servicios públicos, gestión de viviendas y promoción económica (45).

Por lo que se refiere al gobierno de la Corporación metropolitana, no faltaron tensiones a lo largo de todo este período, principalmente a partir de la constitución de los ayuntamientos democráticos en 1.979. Por lo general, estas tensiones procedían de un cierto sentimiento de marginación respecto a Barcelona por parte de los demás municipios, que en muchas ocasiones verían en la Corporación, más un instrumento de Barcelona para regular su crecimiento, que una institución de servicios comunes.

---

(45) Esta relación de servicios y competencias ha sido elaborada en base a los documentos redactados por la propia Corporación metropolitana de Barcelona, con ocasión del debate parlamentario de las leyes de organización territorial y régimen local de Cataluña de 1.987, y que fueron presentados al Parlamento por la propia entidad, agrupados en un dossier titulado "Area y regió metropolitana de Barcelona. Aportacions al debat sobre l'organització territorial de Catalunya".

La existencia de estas tensiones motivaron que la misma Corporación se pronunciara en diversas ocasiones acerca de la necesidad de reformar las normas de representación de los municipios en sus órganos de gobierno (46), aparte de dar una imagen externa de una cierta fragmentación de intereses y de debilidad política del conjunto. A estas tensiones internas cabe añadir algunos recelos por parte de poblaciones externas y vecinas de la Corporación Metropolitana, que ven en ella un medio de expansión creciente de la influencia territorial de Barcelona.

En cuanto a sus recursos, la Corporación Metropolitana de Barcelona dependía históricamente de las tasas y de las aportaciones de los municipios miembros, elemento este último que acentuaba su dependencia respecto a Barcelona, de donde provenía el grueso de sus ingresos. A partir de 1.984 se reconoce a la Corporación Metropolitana de Barcelona una participación directa en los Presupuestos Generales del Estado, lo cual da a la entidad una considerable independencia económica.

---

(46) A título de ejemplo, se pueden citar los siguientes acuerdos de la Corporación Metropolitana de Barcelona: el de 14 de julio de 1.983 acordó convocar al Consejo Metropolitana a los alcaldes de los municipios miembros, a los que se reconocía voz en las deliberaciones; el 20 de diciembre de 1.984 se dirige a la Generalidad solicitando el cambio de las normas de representación interna, a fin de garantizar que todos los municipios de la Corporación Metropolitana de Barcelona tuvieran representación directa en sus órganos de gobierno; esta misma petición se reiteraría por acuerdo de 19 de diciembre de 1.985, dirigido en esta ocasión también a los grupos parlamentarios.

Las anteriores consideraciones demuestran que el área metropolitana de Barcelona tiene unos antecedentes de organización institucional, previos al actual marco constitucional, que no es posible ignorar (47); en otras palabras, al regular la organización territorial de Cataluña, la Generalidad ha de tener forzosamente en cuenta la existencia de un peso administrativo e institucional en el ámbito metropolitano de Barcelona; es más: cuando la Generalidad puede legislar sobre organización territorial de Cataluña existe una entidad local metropolitana, con unas determinadas funciones, organización y recursos.

La institucionalización de las áreas metropolitanas en el marco constitucional vigente no ofrece especiales dificultades (48), y menos en el caso de Cataluña, cuyo Estatuto de autonomía contiene referencias expresas a este posible ámbito

---

(47) En palabras de Antonio Carceller, "es evidente que no se puede prescindir en la futura organización territorial de Cataluña de la realidad del área metropolitana de Barcelona, que no significa únicamente una cierta continuidad urbana, sino que comporta principalmente una red estable de relaciones cotidianas, económicas y sociales" ("Las agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y la Corporación metropolitana de Barcelona", página 267).

(48) Enric Argullol pone de relieve el silencio constitucional acerca del concepto específico de área metropolitana, y señala su posible cobertura constitucional en la expresión "otras agrupaciones de municipios", del artículo 141 de la Constitución, así como en las circunscripciones propias que, según el artículo 152 de la Constitución, pueden crear las comunidades autónomas ("Las entidades metropolitanas", páginas 528 y 529).

territorial (49). También hemos visto en páginas anteriores que la Ley reguladora de las bases del régimen local incluye, en sus artículos 3 y 43, a las áreas metropolitanas en la tipología de entes locales, y remite la decisión para su creación a las comunidades autónomas.

En consecuencia, la Generalidad debe y puede prever la realidad metropolitana de Barcelona al proceder a regular la organización territorial de Cataluña. El punto de partida, lógicamente, es la Corporación metropolitana de Barcelona, que viene funcionando desde 1.974, y que se ve afectada, a raíz del Estatuto de autonomía, por la previsión de dos nuevos niveles de gobierno y administración: la propia Generalidad y las futuras comarcas. No deja de tener justificación el hecho que a partir del desarrollo de la administración autonómica y del proyecto de establecimiento de la organización comarcal, se proceda a replantear una organización metropolitana instituida sin la perspectiva de este nuevo marco institucional (50)

---

(49) Según el artículo 5.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña, "... podrán crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos ...". También encontramos referencias al fenómeno metropolitano en los estatutos de autonomía de Galicia (artículo 40), Asturias (artículo 6), Cantabria (artículo 36.2), Murcia (artículo 3.2), Comunidad Valenciana (artículo 46), Castilla-la Mancha (artículo 29) y Extremadura (artículo 2.2). Estudian, en general, las referencias estatutarias al fenómeno metropolitano Enric Argullol ("Las entidades metropolitanas", páginas 531 y siguientes) y Martín Bassols ("La administración de las grandes ciudades en España", páginas 605 y siguientes).

(50) La Corporación Metropolitana de Barcelona afecta territorialmente a cinco comarcas de la división de ...../.....

Y así sucede, en efecto. La legislación de régimen local y organización territorial de Cataluña que venimos comentando plantea un cambio radical en la organización institucional del área metropolitana de Barcelona. Por de pronto, la disposición adicional primera de la Ley 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, establece que "queda extinguida la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, creada por el Decreto-Ley 5/1.974, de 24 de agosto".

Antes de analizar cómo debe realizarse esta extinción y qué previsiones sucesorias se establecen, es conveniente dilucidar si la Generalidad es efectivamente competente para disponer la supresión de la Corporación metropolitana de Barcelona. No está de más plantearse esta cuestión, a la vista de la disposición adicional 6ª.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (51), que puede dar pie a sostener que

---

.../... 1.936: incluye íntegramente a la del Barcelonés (7 municipios), a 14 Municipios del Baix Llobregat, a dos Municipios del Maresme, a cuatro del Vallés Occidental y a parte de uno del Garraf. Enric Argullol pone de relieve la "necesidad de adaptación de la Corporación metropolitana de Barcelona a los nuevos criterios que han de inspirar la organización territorial de Cataluña", así como que "el gobierno territorial metropolitano debe plantearse acogiendo las distintas realidades comarcales y municipales implicadas, y teniendo en cuenta las consecuencias que se derivan del hecho de que en la zona considerada se concentra el ochenta por ciento de la población de Cataluña, y por lo tanto la Comunidad autónoma no puede quedar al margen de su gobierno y administración" ("Las entidades metropolitanas", página 533).

(51) "El régimen especial del municipio de Barcelona, ..../...

la disponibilidad de las áreas metropolitanas para el legislador autonómico lo deba ser sin perjuicio del mantenimiento de la Entidad metropolitana de Barcelona. Como veremos seguidamente, esta pretensión carece de fundamento.

Avalan la capacidad de la Generalidad para poder suprimir la Corporación Metropolitana de Barcelona tanto el artículo 5 del Estatuto de Autonomía, que en su apartado segundo prevé la posible creación de "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos" (las competencias de la Generalidad derivadas de este precepto han sido analizadas en las anteriores páginas 842 y siguientes), como el artículo 43 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que establece que las comunidades autónomas pueden "crear, modificar y suprimir, mediante Ley, áreas metropolitanas" (el margen de autonomía que este precepto respeta a favor de la Generalidad ha sido estudiado en las páginas 856 y siguientes) (52). Por otra parte, la doctrina también comparte de forma

---

.../... contenido en el texto articulado aprobado por Decreto 1.166/1.960, de 23 de mayo; el Decreto-Ley 5/1.974, de 24 de agosto, y el Decreto 3.276/1.974, de 28 de noviembre, de constitución y desarrollo de la Entidad metropolitana de Barcelona y sus disposiciones concordantes continuarán vigentes salvo en lo que se oponga, contradiga o resulte incompatible con lo establecido en la presente Ley".

(52) En los comentarios que se hacen a la legislación de régimen local y organización territorial de Cataluña en la publicación de la misma a cargo de la Dirección general de administración local de la Generalidad ("La nova organització territorial de Catalunya"), podemos leer: "... al marco constitucional y estatutario hay que añadir el de la Ley reguladora de las bases del régimen local, del cual se desprende (artículo 43) la libertad del legislador ...../.....