

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

(18 de 28)

permite que la comarca llegue a gestionar obligaciones municipales mínimas. Efectivamente, la Ley obliga a los ayuntamientos a prestar los servicios municipales mínimos, "por si o asociados"; habida cuenta de la naturaleza de agrupación de municipios que tiene la comarca, así como el necesario carácter voluntario que tendrá para los municipios todo convenio o delegación a favor de la comarca, es evidente que este "o asociados" del artículo 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local puede cumplirse igualmente constituyendo una mancomunidad, que constituyendo un consorcio o delegando o conveniendo la prestación del servicio con la comarca.

En tercer lugar, también corresponde a la comarca el establecimiento y prestación de servicios supramunicipales, que sean complementarios de los municipales, así como la realización de obras de infraestructura general o complementarias para el establecimiento o prestación de servicios municipales, mediando, tanto en un caso como en el otro, la oportuna previsión de la obra o servicio en el programa de actuación comarcal.

Es lógicamente en estos supuestos cuando tiene mayor sentido una idea de colaboración entre municipio y comarca, basada en el hecho de que en relación a una misma actividad o servicio público sea posible distinguir entre un nivel municipal y uno comarcal de gestión, mutuamente complementarios. En estos supuestos, competencias municipales y comarcales, más que competir, se complementan sin anularse (22).

(22) Cara a la posible efectividad de esta previsión, se ha de tener en cuenta que el reducido tamaño de las comarcas que se han institucionalizado en Cataluña, hace que resulte bastante dudosa su capacidad real para complementar servicios /

Siguiendo con las competencias comarcales relacionadas con los servicios y actividades municipales, tenemos, en cuarto lugar, la posible conversión de competencias municipales en comarcales. Los artículos 30 a 32 de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña regulan un mecanismo que puede permitir la conversión de servicios o facultades de intervención municipales, o ejercidos por una mancomunidad de municipios o un consorcio, en comarcales.

Se produce, pues, con la aplicación de estos procesos, una evidente pérdida de competencias municipales, con lo cual es lógico que la Ley prevea también especiales cautelas; de hecho, esta medida sólo puede prosperar si hay un notable consenso entre comarca y municipios (23), y además hay la cobertura legal suficiente.

.../... de los municipios medianos y grandes de su territorio, a no ser que se trate de localizar en otros términos municipales equipamientos o infraestructuras que nadie desea, como plantas de residuos o cementerios, en cuyo caso se sitúa a la comarca ante la perspectiva de tener que adoptar decisiones muy polémicas, para lo cual puede faltarle el grado necesario de capacidad o de credibilidad institucional y política.

(23) En este sentido, dice Antoni Bayona: "Por lo que respecta a la conversión de servicios municipales en comarcales, puede decirse que la Ley intenta en este punto proteger el interés mayoritario de los municipios afectados y el principio de eficacia administrativa, de forma que no se impida una medida comarcalizadora por la oposición singular de uno o varios municipios" ("Descentralización y desconcentración ...", página 150).

Por lo que se refiere a la cobertura legal necesaria para todo proceso de conversión en comarcales de competencias municipales, el artículo 30.1.a) de la Ley de organización comarcal de Cataluña exige que o bien esta conversión se disponga formalmente en una Ley, o bien que la Ley sectorial correspondiente atribuya la competencia en cuestión, de manera alternativa, al municipio o a la comarca.

Ha de tratarse, pues, de competencias en la actualidad municipales, lógicamente no incluidas en el artículo 26 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y en relación con las cuales una futura Ley que regule el sector material correspondiente disponga que pasen a ser o bien de la competencia comarcal, o bien que pueden ser o del municipio, o de la comarca, indistintamente, aunque no simultáneamente (este debe ser el sentido del término "alternativamente" que emplea la Ley).

Según la Ley de organización comarcal, esta previsión legal no es suficiente para la conversión, pues su artículo 30.1 exige, además, que se acuerde esta conversión por mayoría absoluta del consejo comarcal y que no se opongan a la misma la mayoría de los municipios afectados o un número cualquiera de municipios que representen más de la mitad de la población afectada. Se requiere, pues, un notable consenso político e institucional.

La verdad es que este artículo 30.1 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña no acaba de quedar claro. Si lo que se trata de convertir en comarcal es una competencia municipal, que es lo que dice este precepto, sólo la Ley puede así disponerlo, resultando irrelevantes los acuerdos comarcales o municipales al respecto, que no podrán oponerse válidamente, ni sustituir, a lo dispuesto en una Ley (24).

Para lo que si parece lógico exigir el expuesto nivel de acuerdo entre comarca y municipios es para transferir a la entidad comarcal el servicio o los medios en que se concretaba el ejercicio de la competencia que se comarcaliza. En consecuencia, hemos de interpretar el artículo 30.1 de la Ley de organización comarcal de Cataluña en el sentido de entender que a lo que se refiere es a la posible comarcalización de servicios, no de competencias, municipales, para lo cual hace falta una cierta previsión legal de la correspondiente competencia comarcal, aunque sea compartida con los municipios, además del comentado nivel de acuerdo entre consejo comarcal y ayuntamientos (25).

(24) Si hay una Ley que dispone que una competencia, hasta entonces municipal, es comarcal, huelgan acuerdos comarcales o municipales sobre esta conversión; tal como está redactado este artículo 30.1, podría darse el caso de que no fuera posible convertir en comarcal una competencia municipal, por oposición de los ayuntamientos afectados, a pesar de que una Ley dispusiera expresamente esta conversión. Se trataría de una situación de clara ilegalidad. La titularidad de una competencia es algo que le corresponde a la Ley determinar, no siendo admisible ningún condicionamiento en base a simples acuerdos locales.

(25) Otros requisitos exigidos para llevar a cabo este proceso de conversión de servicios municipales en comarcales son los de garantizar que los municipios tendrán algún tipo de intervención en el ejercicio futuro de las competencias afectadas -esta previsión la han de hacer tanto los acuerdos comarcales de conversión (en base al artículo 26.3 de la Ley de organización comarca), como las leyes que dispongan esta conversión (en este último caso si se trata de una de las materias en relación con las cuales el artículo 25.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local dispone que .../...

También es, en quinto lugar, una competencia comarcal íntimamente relacionada con los servicios y actividades municipales la coordinación de los servicios municipales entre sí por razones de interés comarcal. Se trata probablemente de la competencia comarcal que más lesiva puede resultar para la autonomía municipal, si bien el artículo 26.1.e) de la Ley de organización comarcal de Cataluña dispone taxativamente que esta coordinación en ningún caso puede implicar la imposición de directrices que vulneren la autonomía municipal.

En cualquier caso, toda medida comarcal de coordinación de servicios municipales ha de justificarse explícitamente en razones de interés comarcal, y se habrán tenido que prever los correspondientes criterios de coordinación en el programa de actuación comarcal. Además, si esta coordinación no admite directrices limitativas de la autonomía municipal, difícilmente podrá traducirse en técnicas propias de la coordinación imperativa, debiendo limitarse al nivel informativo y al cumplimiento voluntario de sus indicaciones.

En esta ya larga lista de posible actividades comarcales relacionadas con las competencias municipales, tenemos, en sexto lugar, la utilización, por convenio, de servicios municipales. El artículo 35 de la Ley de organización comarcal de Cataluña prevé que la comarca pueda utilizar medios y servicios de los ayuntamientos, especialmente del de la capital, para sus fines. Ahora bien, se exige que esta utilización sea libremente convenida entre municipio y

.../... los municipios han de tener competencias; así lo dispone claramente el artículo 30.4 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña)- y la necesaria previsión de esta conversión de servicios municipales en comarcales en el correspondiente programa de actuación comarcal (el artículo 27.1.i de la Ley de organización comarcal).

comarca, y que esté prevista en el programa de actuación comarcal. Además, la Ley también prevé que esta utilización esté sujeta a compensaciones.

La verdad es que con todas estas cautelas este precepto resulta supérfluo, pues es evidente, y no hace falta que lo prevea ninguna Ley, que una comarca puede acordar con cualquier institución pública o privada la utilización de medios o servicios para el cumplimiento de sus fines.

Por último, también se define como competencia comarcal la asistencia a los municipios. El artículo 33 de la Ley de organización comarcal de Cataluña autoriza a las comarcas a que puedan establecer un servicio de asistencia y asesoramiento a favor de los municipios que lo soliciten, servicio que, lógicamente, puede estar en concurrencia con el que también pueden -o han de- establecer las diputaciones provinciales.

Este mismo precepto establece también que la comarca ha de ejercer supletoriamente las funciones de secretaría e intervención en aquellos ayuntamientos que carezcan de funcionario con habilitación de carácter estatal. Recordemos que ésta también es una obligación de las diputaciones, y en ningún momento la Ley clarifica qué criterio de prioridad o coordinación en la suplencia de los servicios de este personal deberá seguirse.

No cabe duda de que, a tenor de lo visto en los párrafos anteriores, gran parte del campo de actuación potencial de los consejos comarcales está en íntima relación con las competencias municipales. De todas formas, los mecanismos con que la Ley de organización comarcal regula esta relación -en parte, por imperativo de la Ley reguladora de las bases del

régimen local- son escrupulosamente respetuosos con la integridad competencial de los ayuntamientos (26).

Una cuestión que no parece quedar resuelta en la legislación que estamos comentando es la necesaria articulación entre el ejercicio de competencias que concurrentemente corresponden a diputaciones y a consejos comarcales, como es el caso de varias de las citadas en los párrafos anteriores, especialmente las relativas a la suplencia en la prestación de los servicios municipales obligatorios, al establecimiento de servicios supramunicipales

(26) Dice, en este sentido, Antoni Bayona: "Hay que decir que la incidencia de la comarcalización sobre el ejercicio de las competencias municipales es lógica y legítima. Lógica, porque una de las funciones comarcales es la de suplencia de las instituciones municipales. Y legítima, porque el mismo Tribunal Constitucional (Sentencia 32/1.981, de 28 de julio, fundamento jurídico tercero) y el propio legislador básico admiten esa posibilidad. Cuando el artículo 42.4 de la Ley reguladora de las bases del régimen local nos dice que la creación de las comarcas no podrá suponer la pérdida por los municipios de la competencia para prestar los servicios mínimos del artículo 26, ni privarlos de toda intervención en cada una de las materias encomendadas en el apartado 2 del artículo 25, está garantizando, efectivamente, la autonomía municipal frente a las comarcas, pero indirectamente también está aceptando la posible modulación de las competencias municipales dentro de los mínimos que el precepto garantiza. Esta problemática fue planteada en la elaboración de la Ley comarcal y se ha traducido en la previsión de unas técnicas de relación municipio-comarca respetuosas con la autonomía local, en la medida que se fundamentan en el principio de voluntariedad, como inspiradora del trasvase de funciones" ("Descentralización y desconcentración ...", página 149).

y a la coordinación de los servicios municipales entre sí, que también son, según la Ley reguladora de las bases del régimen local, competencias provinciales, además, claro está, de las demás competencias que, en materia de asistencia a los municipios, correspondan a unas y otras entidades (27).

Hay algunas propuestas, basadas en la interpretación de la normativa vigente, de articulación del ejercicio de las competencias citadas entre diputaciones y consejos comarcales. Así, LUIS ORTEGA entiende que las comarcas sólo estarían legitimadas para intervenir -y siempre en concurrencia con las diputaciones- en relación con los servicios y competencias municipales que afectaran alguna de las materias previstas en el artículo 25 de la Ley de organización comarcal; en cambio, en todas aquellas materias consideradas por la Ley reguladora de las bases del régimen local como propias del interés municipal, y que la Ley de organización comarcal no califica como de interés de los consejos comarcales, las funciones de prestación sustitutoria de servicios municipales obligatorios, coordinación de los servicios municipales entre sí y

(27) Como podemos leer en los comentarios a la legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial, que publica la Dirección general de administración local de la Generalidad, "será preciso poner especial cuidado en salvar un posible punto de fricción en la atribución del servicio de asistencia al municipio a favor de la comarca (artículo 33 de la Ley de organización comarcal), en el cual se puede producir el riesgo de una duplicidad de actuaciones en materias de asistencia al municipio, que integra el núcleo esencial y, por lo tanto, irrenunciable e indisponible de las competencias provinciales" ("La nova organització territorial de Catalunya", página 28).

prestación de servicios supramunicipales, correspondería únicamente a la diputación provincial (28).

No me parece una interpretación consistente, pues ni la Ley reguladora de las bases del régimen local define expresamente como propias del interés provincial las materias calificadas de interés municipal por su artículo 25, ni la lista de materias propias del interés comarcal del artículo 25 de la Ley sobre organización comarcal de Cataluña es una lista cerrada, sino meramente enunciativa.

Por su parte, JOSEP M^a ESQUERDA, JOAN MAURI y ROMA MIRO defienden una especialización de consejos comarcales y diputaciones provinciales en la prestación de las competencias

(28) "El régimen constitucional de las competencias locales", páginas 186 y 187, en relación con la coordinación de los servicios municipales, y páginas 191 y 192, en relación con la prestación supletoria de servicios municipales mínimos. Acerca de estos últimos, dice Ortega: "téngase en cuenta que la comarca tiene atribuidas por la legislación autonómica competencias limitadas a un sector de las materias objeto de competencia municipal e incluso no incluyen las materias a que se refieren los servicios municipales mínimos. Por ello, lo lógico sería que las comarcas prestasen los servicios relativos a los asuntos sobre los que están llamadas a ostentar competencias. Pero no tiene sentido y, probablemente, no será posible, que pretendan sustituir a los municipios en aquellos sectores de actividad que no son los suyos propios. De hecho, de todo el conjunto de servicios mínimos municipales, las comarcas tienen atribuida una intervención únicamente en los relativos a: servicios sociales, cultura, salubridad pública, medio ambiente".

citadas en los párrafos anteriores, en el sentido de dedicarse los primeros a los asuntos relacionados con servicios municipales de carácter personal o social, y las diputaciones a los de naturaleza territorial (29). Es una propuesta perfectamente razonable, pero que no pasa de ser una propuesta política, pues difícilmente puede inferirse del derecho positivo.

(29) En su artículo colectivo titulado "La provincia", página 99. Romà Miró también defiende esta tesis en "La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña", páginas 164 y 165. Esquerda, Mauri y Miró se expresan en los siguientes términos: "Creemos que la provincia ha de tener reservadas todas las competencias necesarias para actuar en sus fines propios y específicos, que han de hacer posible la solidaridad y equilibrio intermunicipal dentro de la planificación económica y social de la Generalidad y del Estado. En este sentido, corresponde a las diputaciones la formación y ejecución de los programas que sean necesarios, así como el establecimiento y la gestión de los servicios territoriales previstos en los citados programas que se hayan de fijar para atender áreas territoriales o servicios de consumo colectivo, que encuentran su nivel óptimo de prestación en territorios amplios y homogéneos de geometría variable. Por el contrario, la comarca ha de atender todos aquellos servicios que se presten directamente a favor de las personas y que no pueden ser atendidos de forma correcta por parte de los municipios, ya sea por falta de medios o por razones de economía de escala. En estos casos, la inmediatez que la gestión comarcal comporta es una garantía de mejor prestación, que una gestión centralizada desde la cabecera de la provincia no puede alcanzar" (página 99).

Algo parecido puede decirse de la propuesta que, también con la finalidad de buscar criterios que permitan ordenar sin conflictos las competencias concurrentes de consejos comarcales y diputaciones en temas de cooperación municipal, hace ANTONI BAYONA. Según este autor, las diputaciones deberían tender a ejercer sus funciones relacionadas con los servicios municipales mediante técnicas indirectas de intervención, mientras que los consejos comarcales aparecen más aptos para asumir, si procede, directamente la prestación de los servicios (30). Propuesta razonable, también, pero cuyo cumplimiento no resulta exigible en base al derecho positivo vigente.

Faltan, por lo tanto, criterios jurídicos que sirvan realmente para resolver los posibles conflictos entre consejos comarcales y diputaciones provinciales, surgidos en ocasión de su titularidad concurrente de las competencias citadas. Esta indefinición de competencias beneficia indudablemente a las diputaciones provinciales, cuya superior capacidad económica las sitúa en una posición preeminente en relación con los consejos comarcales.

(30) "Por razón de su ámbito territorial relativamente grande, la función de suplencia de las diputaciones difícilmente puede darse mediante la asunción directa de la prestación de los servicios o el ejercicio de competencias municipales. El sistema de cooperación establecido en la Ley reguladora de las bases del régimen local se articula esencialmente mediante fórmulas de asistencia indirecta (subvenciones a través de los planes provinciales, asesoramiento técnico y jurídico, realización de proyectos), que no trasladan propiamente al nivel supramunicipal la responsabilidad de prestación o gestión de los servicios" ("Descentralización y desconcentración ...", página 148).

c) El papel de la comarca en relación con los intereses de la Generalidad

Por lo que llevamos visto hasta ahora, el legislador diseña a la comarca estimando que su consolidación se realizará en el mismo campo de intereses que los municipios y las provincias, y lógicamente a costa de competencias actualmente detentadas por ayuntamientos y diputaciones provinciales. Si bien ningún precepto de la Ley lo impide, nada hace pensar que esté en el ánimo del legislador el utilizar a la comarca como entidad destinataria de competencias de la Generalidad, pues son muy escasas las referencias directas que hace la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña acerca de esta posible función de los consejos comarcales.

Una de estas escasas referencias es el artículo 25.3, que prevé que la comarca pueda ejercer competencias delegadas o asignadas por la Generalidad (en cuanto al régimen de este tipo de competencias, me remito a lo analizado en las páginas 632 y siguientes, que es de plena aplicación). Hay que señalar que este precepto prevé delegaciones a favor de la comarca desde la Generalidad o desde los municipios, pero no desde el Estado o desde las diputaciones.

Pensar en una posible delegación de competencias desde el Estado a unos entes no generales como las comarcas, ya hemos visto que es una eventualidad no admitida por el Tribunal Constitucional. Ahora bien, es bastante razonable pensar en delegaciones desde las diputaciones a favor de las comarcas, con lo cual no tiene justificación este silencio del legislador, que deja sin cobertura legal suficiente a los acuerdos de este tipo que puedan establecerse (31).

(31) De hecho, hay en Cataluña precedentes de varios .../...

También encontramos una referencia al papel que pueden jugar los consejos comarcales en relación con competencias e intereses de la Generalidad en el artículo 34 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña, según el cual "la comarca ha de ejercer funciones de estadística, y ha de establecer una base de datos para integrar la información de ámbito municipal y comarcal, de acuerdo con los programas y los planes elaborados por la Generalidad en esta materia". Realmente, un grado tal de detalle sorprende en una Ley. En principio, lo que se desea con este precepto es utilizar a la comarca, desde el Gobierno de la Generalidad, para homogeneizar y centralizar la información sobre la actividad local, gestionando los oportunos programas informáticos.

Si bien no son más las referencias expresas de la Ley de organización comarcal al posible papel de la comarca como ente colaborador en el ejercicio de las funciones o en la realización de los intereses de la Generalidad, en la práctica viene siendo en este campo donde los consejos comarcales están adquiriendo probablemente mayor arraigo.

Por una parte, tenemos que la delegación de competencias de la Generalidad ha sido una de las vías que ha permitido un mínimo desarrollo de la administración comarcal. Se han dispuesto delegaciones de la Generalidad a los consejos comarcales en materia de cultura, educación, servicios sociales y actividades clasificadas; en todos estos supuestos,

.../... convenios, algunos de ellos de delegación, suscritos entre consejos comarcales y algunas diputaciones provinciales. Cabe subrayar, en este sentido, los convenios suscritos por la Diputación de Lérida, que ha delegado en los consejos comarcales de su provincia sus competencias de asesoramiento y asistencia técnica a los municipios, con la transferencia de la correspondiente dotación económica para su prestación.

la delegación se ha previsto mediante Decreto, si bien para su efectividad se requiere la formalización de un convenio específico y singular, que se ha producido en la mayoría de los casos (32).

Aparte de la delegación de competencias, el Consejo Ejecutivo de la Generalidad ha puesto gran empeño en el desarrollo de las funciones gestoras y representativas de los consejos comarcales, mediante las fórmulas más diversas, como puede ser el otorgamiento de subvenciones para actividades de interés comarcal (33), la representación de intereses en

(32) En materia de cultura, el Decreto 208/1.989, de 1 de agosto, prevé la delegación a los consejos comarcales de competencias en materia de gestión de archivos históricos y de centros de normalización lingüística, entre otros. En materia de educación, el Decreto 219/1.989, de 1 de agosto, prevé la delegación a los consejos comarcales de competencias de gestión del transporte escolar, de escuelas-hogar, de ayudas de comedor y de colonias e intercambios escolares. En materia de servicios sociales, el Decreto 220/1.989, de 28 de agosto, prevé la delegación a los consejos comarcales de competencias en materia de gestión de establecimientos (del Instituto catalán de servicios sociales) residenciales de acogida de personas con disminución, de participación en la promoción de la iniciativa privada en la prestación de estos servicios y desarrollo de diversas actividades de promoción de la integración social de los disminuidos. Finalmente, en materia de actividades clasificadas, el Decreto 346/1.988, de 1 de septiembre, prevé la delegación en los consejos comarcales de la intervención de informe técnico y calificación que, en relación a los municipios de menos de cincuenta mil habitantes, corresponde a la Generalidad.

(33) Es el caso de las órdenes de 10 de febrero y de .../....

instituciones o servicios públicos (34), la creación de la denominación de origen comarcal de productos alimentarios (35) o la ejecución de diversas actividades relativas a la tramitación del Plan único de obras y servicios de Cataluña.

En relación con este último punto, cabe señalar que la normativa de la Generalidad sobre el Plan único de obras y servicios (36) concede una gran importancia a la comarca. En

.../... 26 de junio de 1.989, que convocan subvenciones a favor de los consejos comarcales para la contratación, respectivamente, de promotores ocupacionales y de técnicos para promocionar la rehabilitación de viviendas.

(34) Son de destacar, en este sentido, el Decreto 190/1.989, de 1 de agosto, que adjudica a representantes de los consejos comarcales un cierto número de puestos en las asambleas generales de las cajas de ahorros, y el Decreto 78/1.990, de 20 de marzo, que atribuye a los consejos comarcales el nombramiento de algunos representantes en los consejos de participación de los sectores sanitarios.

(35) Decreto 252/1.989, de 25 de septiembre, que permite a los consejos comarcales identificar a productos alimentarios con esta denominación; los consejos que quieran hacer uso de esta posibilidad, han de crear una comisión comarcal de certificación.

(36) Básicamente consiste en la Ley 23/1.987, de 23 de diciembre, que establece los criterios de financiación del Plan único de obras y servicios y las bases para la selección, distribución y financiación de las obras a incluir en el mismo. Decreto 341/1.988, de 1 de diciembre, que aprueba .../..

primer lugar, porque los consejos comarcales pueden ser, junto a los ayuntamientos, beneficiarios de subvenciones del Plan. En segundo lugar, porque en la formación del Plan se han de atender una serie de parámetros en base comarcal y, en un primer nivel, la distribución de los recursos del Plan se hace por comarcas. En tercer lugar, porque se prevé un trámite de informe del consejo comarcal, que afecta a todas las solicitudes de obras a integrar en el Plan único. Y finalmente, porque se encomienda también a los consejos comarcales funciones de gestión del Plan, como son las de control de la ejecución de la obra, recepciones facultativas, ejecución supletoria e intermediario en la tramitación de las subvenciones (37).

Valoradas globalmente, estas funciones que asumen los consejos comarcales en relación con los intereses de la administración de la Generalidad, a pesar de que para ellos son en general de gran importancia habida cuenta de la exigüedad de sus competencias, resultan de una dimensión ciertamente modesta, y constituyen un conjunto poco homogéneo, como formado por aluvión, poco apto para dar sentido, por si mismo, a este nuevo tipo de entes locales.

.../... el Plan correspondiente al año 1.988 y sus bases de ejecución. Decreto 117/1.989, de 19 de mayo, sobre normas reguladoras de la convocatoria del Plan único de obras y servicios para el trienio 1.989-1.991.

(37) En este sentido, hay que señalar que los presupuestos de los consejos comarcales se nos presentan exageradamente hinchados, pues reflejan el paso por la cuenta del consejo de las subvenciones que obtienen los ayuntamientos con cargo al Plan único de obras y servicios.

Por otra parte, es evidente que el Gobierno de la Generalidad, más allá de los gestos puntuales reseñados en estas últimas páginas, poco se ha esforzado en transferir -o reconocer- funciones a los consejos comarcales; de hecho, es difícil hablar de descentralización de la Generalidad en los consejos comarcales, y no sólo por lo escaso de las transferencias o de las delegaciones acordadas, sino porque, además, estas funciones atribuidas por la administración de la Generalidad a los consejos comarcales, en su mayoría, de no existir las comarcas serían -o han sido- probablemente municipales (38), con lo que vendría a darse, materialmente, un cierto proceso de centralización.

d) El programa de actuación comarcal

La Ley sobre la organización comarcal de Cataluña pone especial interés en la necesidad de programar y planificar los objetivos y las actividades de las comarcas. Tal vez para evitar que la comarca padezca de improvisación y se arriesgue innecesariamente a la hora de establecer sus servicios, o tal vez para garantizar que no tomará ninguna decisión importante sin vincularla a un programa ampliamente debatido, lo cierto es que los artículos 27 y siguientes de la Ley exigen que cada comarca elabore y apruebe su propio programa de actuación, en el que deben constar sus criterios de actuación y los

(38) Es el caso de los centros de normalización lingüística, transporte y ayudas de comedor escolar, colonias e intercambios escolares, parte de los servicios sociales delegados, de las subvenciones para técnicos para promocionar la rehabilitación de viviendas, de la representación en las cajas de ahorros y en los consejos de participación de los sectores sanitarios.

servicios que pretende gestionar, en base a las diversas vías de atribución de competencias comarcales que hemos visto (39).

En cuanto al procedimiento a seguir para la aprobación de este programa, lo más sobresaliente es el especial énfasis que se pone a la necesidad de consultar a los ayuntamientos. Concretamente, por una parte, el artículo 28.1 exige una consulta previa a los municipios, para poder elaborar el programa; y, por otra parte, el artículo 28.2 dispone que antes de aprobarlo, el programa es sometido de nuevo a consulta de los municipios y a información pública.

e) La iniciativa legislativa comarcal

Según el artículo 32.6 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la iniciativa legislativa corresponde, además de a

(39) Habida cuenta de cómo lo prevé la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña, el programa de actuación comarcal ha de concretar los servicios y las actividades a desarrollar por la comarca, con un grado de detalle tal que su aprobación comporta la declaración de utilidad pública a efectos de expropiación forzosa. Según los comentarios a esta figura contenidos en "La nova organització territorial de Catalunya" (publicación editada por la Dirección General de administración local de la Generalidad), "el margen de atribuciones que supone la elaboración del programa de actuación nos permite calificar el contenido de esta institución como una verdadera delegación de la potestad reglamentaria de la Generalidad a favor de los consejos comarcales" (página 84). En realidad, no cabe hablar de delegación de la potestad reglamentaria, pues es una potestad propia de los entes comarcales, habida cuenta de su naturaleza de entidades territoriales.

los Diputados y al Consejo Ejecutivo, a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña. La legislación catalana en materia de régimen local y organización territorial ha interpretado que estas demarcaciones supramunicipales son únicamente las comarcas, y en base a esta previsión los artículos 40 y siguientes de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña regulan cómo puede ejercerse esta iniciativa legislativa por parte de los consejos comarcales.

El enfoque de la Ley es significativamente restrictivo, de manera que si el objeto de la iniciativa legislativa no es del interés exclusivo de uno o unos pocos consejos comarcales, en cuyo caso están legitimados para ejercerla sea cuál sea su número, y se trata, por lo tanto, de una cuestión de interés general, la iniciativa legislativa sólo puede ser ejercida por un mínimo de una quinta parte de los consejos existentes. La Ley prevé también que los consejos comarcales puedan designar un máximo de tres representantes, para presentar la proposición de Ley en el trámite de toma en consideración.

Por otra parte, la iniciativa legislativa de las comarcas no puede tener por objeto materias que excedan de las competencias de la Generalidad, cuestiones de orden financiero o tributario o relativas a la organización y atribuciones de las instituciones de autogobierno de la Generalidad.

3.- COMPETENCIAS PROVINCIALES

Los artículos 88 a 90 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña establecen lo que podríamos llamar el régimen formal de las competencias provinciales; por su parte, los artículos 4 y siguientes de la Ley 5/1.987, reguladora del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales, inciden en los aspectos de distribución de las competencias provinciales entre la Generalidad y las comarcas, y de sujeción de los planes provinciales de cooperación a las disposiciones de la Generalidad. Veamos primero el régimen formal de las competencias provinciales, es decir, los artículos 88, 89 y 90 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Los apartados 1 y 2 del artículo 88 de esta Ley reproducen casi textualmente el artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local (40). En base a estos preceptos, corresponde en todo caso a las diputaciones provinciales: la coordinación de los servicios municipales,

(40) Artículo 88 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña: "1. Son competencias propias de las diputaciones provinciales las que bajo este concepto le atribuyan las leyes. 2. Les corresponden, en cualquier caso: a) coordinar los servicios municipales entre sí, para garantizar la prestación integral y adecuada de los servicios en todo el territorio de la provincia. b) Prestar asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios, especialmente a los que tienen menos capacidad económica y de gestión. c) Prestar servicios públicos de carácter supracomarcal. d) Fomentar y administrar los intereses peculiares de la provincia".

con la finalidad de garantizar la prestación de estos servicios en todo su territorio; la asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica a los municipios; la prestación de servicios públicos de carácter supracomarcal; y el fomento y administración de los intereses peculiares de la provincia.

La diferencia más significativa entre esta relación y la del artículo 36.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, es que éste atribuye a la diputación la prestación de servicios de carácter supramunicipal, aparte de los de supracomarcal. Evidentemente, está en el ánimo del legislador catalán atribuir exclusivamente a la comarca la gestión de los intereses supramunicipales, limitando a la diputación a la gestión del nivel supracomarcal.

Sin perjuicio del rigor material de este planteamiento, lo cierto es que por la Ley básica las diputaciones están legitimadas para prestar servicios de ámbito supramunicipal, y lo siguen estando, en virtud de la Ley básica, también las catalanas, aunque el artículo 88 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña no haga referencia a ello (41).

(41) Tal como pone de manifiesto Alejandro Nieto en sendos dictámenes que redactó por encargo de la Diputación de Barcelona sobre la regulación de las diputaciones provinciales contenida en los primeros articulados de lo que luego sería la legislación de régimen local y organización territorial de la Generalidad, estos textos reproducen parte de la Ley reguladora de las bases del régimen local, especialmente al regular las diputaciones provinciales. Nada hay que objetar a esta técnica de reproducir en la legislación de desarrollo los preceptos de las leyes básicas, y el hecho que esta reproducción sea parcial, ello no implica la no vigencia de los preceptos silenciados, pues las leyes básicas son, de por sí, de aplicación directa en todo el Estado. Sin/.....

Como hemos visto en el apartado anterior, la coexistencia de comarcas y diputaciones deberá regularse para su buena coordinación; también es cierto que la institucionalización del nivel comarcal desplazará de manera natural a las diputaciones a la gestión de intereses de ámbito más amplio; incluso este desplazamiento puede concretarse en medidas normativas, amparables en la posición ya citada del Tribunal Constitucional de admitir la lógica de un cierto vaciamiento de competencias municipales y provinciales ante la institucionalización del nivel comarcal. Pero la sola existencia de comarcas no puede invalidar totalmente las previsiones de la Ley básica, en el sentido de que las diputaciones, además de las comarcas, también pueden gestionar algún nivel de servicios de carácter supramunicipal, aunque no tengan ámbito supracomarcal.

Los artículos 89 y 90 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña tienen por objeto precisar qué debe entenderse por asistencia y cooperación jurídica, económica y técnica (42), y en qué medida la institucionalización de la

.../... embargo, esta parcialidad en la reproducción de los preceptos, sí que crea confusión, pudiendo afectar, en consecuencia, el principio de seguridad jurídica proclamado por el artículo 9 de la Constitución.

(42) Artículo 89 de la Ley municipal de Cataluña: "1. Las diputaciones provinciales han de ejercer las funciones de asistencia y cooperación jurídica y técnica mediante: a) la orientación y el asesoramiento jurídico, económico y técnico. b) La asistencia administrativa. c) Las ayudas técnicas en la redacción de estudios y proyectos. d) Cualquier otra fórmula análoga que determine la propia diputación provincial". Los apartados 2, 3 y 4 de este mismo artículo se refieren a que la cooperación que presten las diputaciones puede/.....

comarca condiciona las competencias de las diputaciones en estos temas.

El consejo comarcal tiene una presencia significativa en estos preceptos. Por una parte, el artículo 89.4 hace mención expresa a que las competencias de las diputaciones de cooperación municipal para el establecimiento de los servicios municipales mínimos, lo han de ser sin perjuicio de las que le corresponden a la comarca en relación con este mismo objeto. Lo que tampoco en este punto hace la Ley es establecer algún mecanismo de regulación de esta concurrencia de competencias comarcales y provinciales. Pueden reproducirse, pues, aquí las consideraciones hechas sobre la falta de solución a esta concurrencia de competencias en páginas anteriores (páginas 1.009 y siguientes).

Por otra parte, la comarca puede ser también receptora de los servicios de cooperación y asistencia que presten las diputaciones. Así se prevé expresamente en los artículos 89.2 y 90.1 (43). Estamos, pues, ante una cierta ampliación del

.../... consistir también en el otorgamiento de subvenciones, a que una de las finalidades de la cooperación es hacer efectiva en el municipio la prestación de las funciones de secretaría e intervención, y a que la cooperación provincial ha de tender a la efectiva prestación de los servicios municipales mínimos.

(43) Ley municipal de Cataluña, artículo 89.2: "... las diputaciones provinciales pueden cooperar también en la efectividad de los servicios municipales, mediante el otorgamiento de subvenciones y otras ayudas económicas, de las cuales pueden ser beneficiarios los municipios y las comarcas". Artículo 90.1: "Las funciones de asistencia y cooperación se pueden cumplir también a favor de la/....

ámbito de las competencias provinciales, en relación con lo previsto en la legislación básica de régimen local, que se justifica en la medida que la comarca preste servicios o ejerza competencias municipales. Esta ampliación del campo de posibles beneficiarios de la asistencia y cooperación de las diputaciones responde a un cierto intento, no formulado claramente, del legislador catalán de procurar un fortalecimiento de las comarcas a partir de la asistencia y cooperación que les puedan prestar las diputaciones provinciales. Así se plantea, si bien con una cierta ambigüedad, en el artículo 90.2 de la Ley municipal de Cataluña (44).

Todo parece indicar que el deseo del legislador es que las diputaciones provinciales ejerzan sus funciones de asistencia y cooperación a favor de las comarcas, y sean éstas las que actúen directamente en relación con los servicios y actividades municipales. De hecho, ésta puede ser una razonable solución de futuro, si persiste la coexistencia de diputaciones provinciales y consejos comarcales, con competencias concurrentes en materia de asistencia y cooperación municipal. Sin embargo, aunque esta solución sea deducible de los preceptos recién analizados, no se formula con la claridad que sería desedable.

.../... comarca, si ésta ejerce competencias municipales".

(44) "De acuerdo con los criterios de coordinación a que se refiere el artículo 168 y, en su caso, por medio de convenios entre las Diputaciones y los Consejos comarcales, se han de establecer los mecanismos de soporte que sean necesarios para que la comarca pueda desarrollar las competencias que le atribuye la Ley sobre Organización Comarcal de Cataluña en materia de asistencia y cooperación y de ejercicio de las funciones públicas necesarias en el ámbito municipal".