

Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña

SUMARIO: 1. LOS PRINCIPIOS ESTATUTARIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION. 2. LA ORGANIZACION COMARCAL COMO ELEMENTO BASICO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUÑA. 2.1. El modelo comarcal. 2.2. Los elementos descentralizadores de la comarcalización. 2.3. La comarca en su vertiente municipal. 3. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUÑA. 3.1. Breve referencia a los antecedentes históricos. 3.2. La provincia en el marco constitucional y estatutario. 3.3. La provincia en la Ley de las Bases del Régimen Local. 3.4. La opción seguida por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales. 4. LA DESCENTRALIZACION EN EL AMBITO MUNICIPAL. 5. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION DE LA GENERALIDAD. 5.1. Los modelos de organización administrativa territorial. 5.2. La desconcentración de la Administración de la Generalidad y la división territorial de Cataluña. 5.3. Las técnicas de administración indirecta.

1. LOS PRINCIPIOS ESTATUTARIOS SOBRE LA DESCENTRALIZACION Y LA DESCONCENTRACION

El Estatuto de Autonomía de Cataluña es relativamente parco en lo que concierne a la determinación de los principios básicos en que debe inspirarse la organización administrativa de la Generalidad.

Las únicas referencias que podemos encontrar sobre los principios de descentralización y desconcentración se encuentran en el artículo 37.3, según el cual los organismos, servicios y dependencias del Consejo Ejecutivo de la Generalidad pueden establecerse en diferentes par-

tes del territorio de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones.

Dos observaciones esenciales resultan del contexto en el que se hace mención a estos principios organizativos. En primer lugar, el hecho de que el precepto estatutario haga mención al Consejo Ejecutivo y no, en general, a la Administración (1). Y en segundo lugar, que se utilice el concepto de descentralización cuando se trate de un supuesto en el que la norma parece referirse exclusivamente a los servicios propios del aparato administrativo de la Generalidad, sin afectar a las demás Administraciones territoriales de carácter local.

Si en el primer caso el problema que suscita podría reconducirse a una simple cuestión de rigor técnico, no sucede lo mismo en el segundo, ya que puede dar lugar a diferentes interpretaciones sobre el alcance de la descentralización que se propugna. Así, algún autor (2) ha entendido que la descentralización a que se refiere el artículo 37.3 EAC solamente se refiere a la institucional o funcional, es decir, al plano de las técnicas que disciplinan las relaciones organizativas internas de la Administración de la Generalidad, sin afectar a las externas que puedan establecerse entre ésta y las restantes Administraciones territoriales catalanas.

En consecuencia, podría admitirse como válida la lectura del artículo 37.3 EAC en el sentido de que los principios organizativos a los que hace mención no tienen alcance externo más allá de lo que es el propio aparato administrativo autonómico. De lo que se derivaría, entre otras cosas, una limitación importante del valor cualitativo del concepto de descentralización, reducido al ámbito estrictamente funcional.

La única concreción legislativa que ha tenido hasta la fecha el artículo 37.3 del EAC no añade ningún elemento nuevo a esta cuestión. El Título III de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad, sólo hace referencia a la organización central del máximo órgano de gobierno y administración de la Generalidad, sin profundizar en los aspectos de descentralización o desconcentración administrativa (3).

Ahora bien, a pesar de lo expuesto, no puede deducirse la inaplicabilidad de los mencionados principios organizativos en el sistema de administraciones públicas de Cataluña. Tanto a nivel constitucional como del propio Estatuto de Autonomía, su consagración parece clara.

(1) Como es el caso del artículo 103 de la Constitución: «La Administración Pública (...) actúa de acuerdo con los principios de eficacia, jerarquía, *descentralización*, *desconcentración* y coordinación, con sometimiento pleno a la Ley y al Derecho.»

(2) PRATS, comentario al artículo 37.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la obra colectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, t. III, p. 396.

(3) Este desarrollo sólo se ha producido, como más adelante se verá, en las leyes de organización territorial y régimen local de Cataluña.

En primer lugar, porque cuando el artículo 103.1 de la Constitución proclama los principios generales de la actuación y de la organización administrativa, entre ellos el de descentralización y desconcentración, hay que entender que no se refiere única y estrictamente a la Administración del Estado, sino que afecta, en general también, a las Administraciones autonómicas (4).

En segundo lugar, porque el mismo Estatuto de Autonomía, cuando en su artículo 5 establece los elementos básicos de la organización territorial de Cataluña, está imponiendo, implícitamente, un modelo de descentralización directamente conectado con las Administraciones locales. En este sentido es significativo destacar dos aspectos de este precepto estatutario. Uno es la utilización de la noción de Generalidad en su apartado primero, cuando dispone que «la Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas»; no hay duda que en este caso la expresión «Generalidad» se utiliza como idea de comunidad o de ordenamiento general, no limitada al aparato administrativo autonómico (5), lo que nos traslada inmediatamente hacia un sistema de relaciones entre Administraciones territoriales, a través del cual debe ejercerse el propio poder autonómico.

El segundo, y más decisivo, por el efecto que tiene sobre el principio de descentralización, el reconocimiento de la autonomía local. Según el apartado 2 del artículo 5 del Estatuto, la legislación sobre organización territorial deberá garantizar la autonomía de las diferentes entidades territoriales. Y el principio de autonomía —garantizado en la misma Constitución— tiene uno de sus efectos en el propio contenido funcional de las Administraciones locales. Como resulta de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, la autonomía local no se entiende únicamente circunscrita al aspecto formal (ausencia de tutelas y controles), sino que alcanza al propio contenido material de las Administraciones territoriales; esta conexión ya fue destacada en la sentencia de 2 de febrero de 1981, en la que el Tribunal declaró que los poderes autónomos para la gestión de sus respectivos intereses (aludiendo al art. 137 CE) «exigen que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas» que sean necesarias para satisfacer dicho interés, y fue confirmada después mediante la aplicación a las Administraciones locales del principio de garantía institucional (sentencia de 28 de julio de 1981), uno de cuyos efectos es el límite que impone al legislador de preservar un haz máximo de competencias pro-

(4) BAENA DEL ALCÁZAR, «La organización y la función pública», en la obra colectiva *Comentarios a las leyes políticas. Constitución española de 1978*, Madrid, 1985, t. VIII, pp. 259-260.

(5) Puede valer en este sentido la distinción elaborada por la doctrina italiana entre *stato-ordinamento* y *stato-apparato*. MORTATI, *Istituzioni di Diritto Pubblico*, Padova, 1975, t. I, pp. 46-47.

pías como elemento imprescindible constitutivo del núcleo esencial de la institución constitucionalmente garantizada.

Resulta así que el mismo sistema de organización territorial del Estado que establece la Constitución, calificado por el propio Tribunal Constitucional como una distribución vertical de poderes y basado en el principio de autonomía de las entidades territoriales, coloca al principio de descentralización en el eje central de reparto de funciones públicas entre las diferentes Administraciones.

Este aspecto de la cuestión pone, además, de relieve otro factor que incide en la aplicación del principio de descentralización por parte de las Comunidades Autónomas. Si el principio de autonomía local significa la necesidad de reconocer un núcleo mínimo de competencias propias, resulta también que esa decisión legislativa no corresponde en exclusiva a la Comunidad Autónoma, ya que es el Estado el que debe establecer los principios básicos en materia de atribución competencial a las entidades locales (6). El contenido de esa legislación básica estatal, en la medida que actúa como garantía de un ámbito competencial local mínimo, supone un límite importante para el legislador en el momento de configurar y atribuir la titularidad de las distintas potestades administrativas cuya ejecución habilita la norma.

La vigente Ley de las Bases de Régimen Local (LBRL) demuestra hasta qué punto el Estado puede garantizar la efectividad del principio de descentralización, con carácter general. La técnica seguida para la determinación de las competencias propias de las entidades locales, especialmente del municipio, ha sido la de enumerar una serie de ámbitos materiales en los cuales la legislación sectorial deberá reconocer competencias a los entes territoriales (7). Aunque sea a ese nivel mínimo, y sin concretar el *quantum* de la competencia, lo cierto es que el legislador autonómico queda vinculado por la norma básica.

Por las razones expuestas, la organización territorial de Cataluña debe inspirarse en el principio de descentralización. Sin embargo, hay que advertir acto seguido que la efectiva aplicación del mismo puede tener aspectos diferenciales importantes debido al contenido estructural del artículo 5 EAC, que introduce la comarca como nuevo nivel de Administración local. Como veremos a continuación, la existencia de ese nuevo nivel puede potenciar aún más el efecto descentralizador, a la vez que puede significar también una reasignación, respecto de las demás Administraciones territoriales, de las competencias de carácter local.

(6) Así lo declaró el Tribunal Constitucional en la sentencia 32/1981, de 28 de julio, considerando que el régimen de las competencias y de la organización de las entidades locales debía quedar incluido en el concepto de «régimen jurídico de las Administraciones Públicas» a que se refiere el artículo 149.1.18 de la Constitución.

(7) Ver como ejemplo más importante el artículo 25.2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Una vez elaboradas las leyes generales de organización territorial de Cataluña que desarrollan el artículo 5 EAC (Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local; Ley 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña, y Ley 5/1987, del Régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales) vamos a comprobar hasta qué punto posibilitan la aplicación del principio de descentralización y cuál es el papel que los distintos niveles locales deben jugar en este sentido.

Finalmente, por lo que concierne al principio de desconcentración, hay que destacar que el Estatuto de Autonomía no contiene otra referencia que la del artículo 37.3, salvo la precisión del artículo 5.1, último inciso, de que la Generalidad puede crear demarcaciones supra-comarcales para el establecimiento de sus servicios territoriales. En cualquier caso, como se ha puesto de relieve (8), el Estatuto no impone un determinado modelo de organización territorial de la Administración de la Generalidad. A partir de aquí cabe tanto la opción clásica de la administración periférica, seguida hasta el momento, como la de la administración indirecta siguiendo el modelo establecido en la Constitución italiana, que utiliza a los entes locales como instrumentos para el ejercicio de las funciones regionales (9).

Como tendremos ocasión de comprobar en el último apartado del presente trabajo, el modelo de organización territorial de la Administración de la Generalidad aún no ha quedado definitivamente establecido. Aun así, las leyes de organización territorial de Cataluña introducen determinados aspectos en este sentido que nos conducen hacia un modelo que podríamos considerar mixto, en el que pueden actuar simultáneamente la desconcentración entendida en su expresión clásica de administración periférica, junto con otras técnicas más propias del modelo indirecto, en el que los entes locales supramunicipales pueden tener un importante papel a desarrollar.

2. LA ORGANIZACION COMARCAL COMO ELEMENTO BASICO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUÑA

2.1 *El modelo comarcal*

El Estatuto de Autonomía de Cataluña es, sin duda, la norma estatutaria que pone mayor énfasis en la caracterización de la comarca

(8) ARGULLOL, *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1986, p. 42.

(9) Artículo 118, párrafo tercero, de la Constitución italiana.

como un nuevo nivel de Administración local de carácter territorial. Es revelador en este sentido el apartado primero del artículo 5 del EAC cuando dispone que la Generalidad se estructurará territorialmente en municipios y comarcas. De la lectura de este precepto, la comarca parece configurarse como un nivel territorial necesario y general en Cataluña (10). Otro dato a tener en cuenta es lo que dispone el apartado 3 del mismo artículo 5 EAC, según el cual debe garantizarse la autonomía de las diferentes entidades territoriales. Esto nos permite afirmar que el modelo comarcal del Estatuto catalán atribuye a este nivel no sólo el carácter de ente territorial, sino también la naturaleza de ente dotado de autonomía para la gestión de sus intereses particulares (11).

Lo que acabamos de exponer nos lleva hacia una relación directa entre la misma Administración autonómica y el nuevo ente comarcal. Si la misma Generalidad es la que se estructura territorialmente en municipios y comarcas y ambos tienen que tener reconocida la autonomía de gestión de unos intereses propios, resulta evidente que el nivel comarcal ha de constituir, como el municipio, uno de los ejes de aplicación del principio de descentralización. El Estatuto establece, pues, una interrelación clara entre el nivel comarcal y el autonómico que impide considerar a la comarca únicamente desde la perspectiva de ente de colaboración intermunicipal.

El mismo Tribunal constitucional ha sido consciente de esta situación cuando en la sentencia de 28 de julio de 1981 ha destacado que:

«El texto constitucional contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones, cuya autonomía aparece constitucionalmente garantizada, pero que *tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto de Cataluña* (art. 5.3), podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el *ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta.*»

El modelo comarcal del Estatuto adquiere así un doble significado. Por una parte, como nivel que puede cumplir lo que podríamos considerar como una reforma indirecta del mapa municipal, supliendo los

(10) ENTRENA CUESTA, comentario al artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña en la obra colectiva *Comentaris sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1988, t. I, pp. 207-208. Una opinión más matizada, que entiende que el Estatuto también permite un modelo comarcal funcional, es la de FONT LLOVET en su artículo «Perspectivas de organización supramunicipal», *Autonomies*, núm. 1, junio 1985, pp. 64 y 66.

(11) ARGULLOL, *op. cit.*, p. 55.

déficits de capacidad y gestión de los municipios agrupados en ella (12). Pero por otra, y al mismo tiempo, como nueva estructura administrativa susceptible de gestionar unas competencias propias fruto de un proceso de descentralización de funciones desde la propia Comunidad Autónoma.

Si bien se observa, la comarca tiene así dos efectos de naturaleza distinta. En el plano local puede dar lugar a un proceso centralizador en la medida que la comarca ejercerá competencias de origen municipal. En el plano autonómico dará lugar a un proceso descentralizador en la medida que la comarca puede recibir competencias administrativas que, en principio, corresponderían a la Administración autonómica. Como veremos en seguida, la Ley 6/1988, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña, ha pretendido articular ambos principios.

Sin embargo, en el momento de elaborarse esta norma el diseño del modelo comarcal previsto en el Estatuto pudo quedar condicionado por las precisiones de la legislación básica del Estado, que contempla la comarca de forma sensiblemente distinta a la expuesta.

En efecto, la LBRL parece configurar la comarca limitada a la perspectiva de comarca-municipio, es decir, como ente de cooperación intermunicipal para la gestión de competencias de ese ámbito (13). Es significativo en este sentido el artículo 3 de la Ley básica, que no contempla a la comarca dentro de las entidades locales de carácter territorial. Pero quizá lo más decisivo es la idea de comarca que subyace en el artículo 42 de la Ley. El alcance municipal del proceso comarcalizador queda puesto de relieve en la definición del contenido funcional de la comarca (gestión de intereses comunes de los municipios agrupados en la comarca y límites impuestos a la asunción de competencias municipales por el apartado 3 del precepto) y especialmente en el mismo proceso de creación de las comarcas que se hace dependiendo en gran medida de la voluntad municipal y que excluye, cuanto menos, una decisión unilateral adoptada por el legislador autonómico.

Si bien algún autor considera que en términos absolutos el modelo comarcal que establece la LBRL no impide al legislador autonómico concebirla como un ente territorial (14), sí que habría que convenir en que puede impedir o dificultar en gran medida la existencia de una organización comarcal general para todo el territorio, tal y como exige el artículo 5 EAC. Esto es así hasta el punto de que el mismo legislador básico, para ser coherente con el Estatuto de Autonomía catalán,

(12) MUÑOZ MACHADO, *Derecho público de las Comunidades Autónomas*, Madrid, 1984, t. II, pp. 206 y ss. Informe de la Academia de Jurisprudencia y Legislación de Cataluña, *Revista Jurídica de Cataluña*, núm. 4, octubre-diciembre 1978.

(13) SOSA WAGNER, *Manual de Derecho local*, Madrid, 1987, pp. 142-143.

(14) PRATS, «La comarca», en la obra colectiva *Tratado de Derecho municipal*, Madrid, 1988, t. I, pp. 837-839.

se vio obligado a introducir una disposición adicional en la Ley (cuarta) para garantizar a la Asamblea Legislativa la decisión final sobre la comarcalización.

En función de ese régimen especial para Cataluña, la Ley 6/1987, de 4 de abril, ha podido optar por un sistema de comarcalización dirigido y decidido por la propia instancia autonómica, con el fin de garantizar la implantación simultánea y general del nuevo nivel administrativo (15).

2.2 *Los elementos descentralizadores de la comarcalización*

La Ley 6/1987, de organización comarcal de Cataluña, ha pretendido ser fiel al doble papel que debe desempeñar la comarca en función de su caracterización estatutaria. Su condición de ente en que se estructura territorialmente la Generalidad y su vocación autonómica debía configurar un contenido funcional (sin perjuicio de su otra faceta municipal) pensando en clave descentralizadora, tendente a potenciar el nivel de decisión del gobierno local.

Este aspecto de la comarcalización engarza directamente con el modelo centroeuropeo de Administración local. Los ordenamientos jurídicos más significativos (por ejemplo, la República Federal de Alemania y Gran Bretaña) configuran el segundo nivel local no como una instancia de cooperación y suplencia del primer nivel municipal, sino como un ámbito de gestión propia y descentralizada, que permite una mayor profundización de la descentralización de servicios del Estado o de las entidades subestatales. Se trata, en definitiva, de reforzar el propio poder local a través de entidades de esa naturaleza, cuyo ámbito territorial superior al municipio permite trasladar al ámbito local responsabilidades públicas que en otro caso continuarían ejerciéndose de forma centralizada o desconcentrada.

En esta línea pretende incidir, pues, la Ley catalana de organización comarcal, tal y como indica su propia exposición de motivos:

«En la medida que la comarca debe tener unos intereses propios, la Ley determina también los ámbitos materiales respecto de los cuales la legislación que dicte la Generalidad en los dife-

(15) Hay que advertir, sin embargo, que con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley básica, el proceso de comarcalización tuvo que efectuarse en dos etapas: la primera en la propia Ley 6/1987 y en el Decreto 216/1987, de 19 de mayo, en los cuales se proponía el mapa comarcal de la época de la Generalidad republicana (1936) y se sometía a consulta municipal a efectos de su eventual aceptación o rechazo, y la segunda, mediante la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, en la que el Parlamento catalán aprobó definitivamente la división comarcal propuesta, quedando en la misma incluidas las comarcas en las que se había producido la oposición a que se refiere el artículo 42.2 de la Ley de Bases de Régimen Local.

rentes ámbitos de la actuación pública debe reconocerle competencias. Desde esta perspectiva, la institucionalización de la comarca significará una profundización del principio de descentralización y posibilitará la atribución a este nuevo nivel de competencias que normalmente se habrían asignado a las administraciones territoriales superiores.»

La articulación de este principio se encuentra en el artículo 25 de la Ley. Según este precepto:

«La comarca ejercerá las competencias que le atribuyan las leyes del Parlamento, las cuales, en cualquier caso, otorgarán competencias sobre las siguientes materias:

- a) Ordenación del territorio y urbanismo.
- b) Sanidad.
- c) Servicios sociales.
- d) Cultura.
- e) Deporte.
- f) Enseñanza.
- g) Salubridad pública y medio ambiente.»

Como puede observarse, la Ley sigue en este caso una técnica parecida a la Ley básica respecto de las competencias municipales. La definición concreta de la competencia administrativa no se hace en la Ley general, sino que se remite a la Ley sectorial correspondiente. Ahora bien, la Ley general, en este caso la de organización comarcal, sí que establece un elemento de garantía mínimo al determinar los ámbitos materiales sobre los cuales debe el legislador reconocer potestades administrativas a la comarca. La conjunción de los dos elementos (ámbito material y atribución de potestades concretas) es lo que permitirá hablar, en sentido propio, de competencia administrativa (16). La Ley comarcal asegura cuanto menos, y de forma directa, la existencia de competencias de la comarca en las materias a que se refiere el artículo 25, las cuales, además, no deben entenderse en forma tasada, sino como de contenido mínimo.

Hay que advertir, sin embargo, que esta técnica legislativa de atribución competencial puede ser objeto de crítica precisamente por no completar el desarrollo legal de esta cuestión. Si la remisión al legislador sectorial puede tener justificación en aras a la coherencia interna y global que debe tener la legislación que específicamente ordena el

(16) SALAS, «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial», en la obra colectiva *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, t. I, pp. 324-325.

sector respecto de las distintas funciones administrativas que de ella se desprenden (17), no hay que olvidar el riesgo potencial de que en la elaboración de esa legislación sectorial primen los intereses de la propia Administración autonómica por encima de los locales.

En este punto podría surgir un problema de difícil solución si la Ley especial desconociera las previsiones de la Ley general. El efecto derogatorio de la Ley posterior sobre la anterior y el de prevalencia de la Ley especial sobre la general podrían jugar en contra de las finalidades perseguidas inicialmente al elaborar la legislación de régimen local. Frente a tal posibilidad, un sector doctrinal (18) ha intentado defender la resistencia de la legislación general de régimen local (concretamente la de la LBRL) frente a las restantes leyes ordinarias (sectoriales), en base a la teoría de la función constitucional que cumplen determinadas leyes y que las coloca en un plano distinto de las otras producciones legislativas. Entendemos, sin embargo, que la aplicabilidad de tal teoría no tiene una base constitucional clara y rigurosa. Si la LBRL, en cuanto norma básica, debe ser respetada por la legislación sectorial que dicten las Comunidades Autónomas, es muy dudoso, en cambio, que limite al propio legislador estatal cuando haga uso de su propia potestad legislativa para dictar una Ley sectorial. El legislador no queda vinculado por sus actos previos y puede derogar singularmente mediante otra Ley lo dispuesto en una anterior. Piénsese, además, que en este caso la LBRL ni siquiera tiene la naturaleza de Ley orgánica y no puede exigirse siquiera una mayoría absoluta para su modificación.

Este problema puede soslayarse, no obstante, en el caso comarcal que estamos estudiando en base, precisamente, a este último argumento. En efecto, en el ámbito interno del ordenamiento catalán se ha introducido una categoría especial de leyes que son aquellas que desarrollan los preceptos básicos del Estatuto de Autonomía (19). Inicialmente en el Reglamento del Parlamento de Cataluña (arts. 110 y 111), y después en la Ley 3/1982, de 23 de marzo, del Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalidad (art. 33), se ha introducido el principio de que determinadas materias cuyo desarrollo legislativo contempla expresamente el Estatuto (entre ellas los arts. 5.3 —organización territorial— y 9.8 —régimen local—) deben ser aprobadas, en cuanto se refiere a su contenido esencial, por mayoría absoluta de la

(17) Ver en este sentido la exposición de motivos de la Ley de Bases de Régimen Local [apartado II, letra c)].

(18) PAREJO ALFONSO, *Derecho básico de la Administración Local*, Barcelona, 1988, pp. 185-187.

(19) Que BASSOLS califica como «una figura atípica de leyes orgánicas autonómicas» de la Comunidad Autónoma. «Organización institucional y régimen jurídico de las Comunidades Autónomas», en la obra colectiva *Organización territorial del Estado (Comunidades Autónomas)*, Madrid, 1984, t. I, p. 192.

Cámara en votación final sobre el conjunto del texto, previsión que también es aplicable en los supuestos de modificación o derogación.

Siendo la Ley comarcal una de las normas incluidas en este supuesto, no hay duda que en este caso el régimen competencial mínimo que resulta del artículo 25 queda garantizado frente a la legislación sectorial que elabore el Parlamento de Cataluña, ya que una eventual modificación o derogación, aunque fuera tácita, sólo sería admisible si en la tramitación parlamentaria se cumple el requisito de mayoría cualificada.

Siendo la Ley comarcal una de las normas incluidas en este supuesto, no hay duda que en este caso el régimen competencial mínimo que resulta del artículo 25 queda garantizado frente a la legislación sectorial que elabore el Parlamento de Cataluña, ya que una eventual modificación o derogación, aunque fuera tácita, sólo sería admisible si en la tramitación parlamentaria se cumple el requisito de mayoría cualificada.

Obviamente, los efectos descentralizadores previstos en la Ley de organización comarcal de Cataluña dependerán de lo que en definitiva establezcan y concreten las leyes sectoriales que regulen las materias señaladas en el artículo 25. Ahora bien, sin perjuicio del alcance efectivo de esta regulación sectorial hay que admitir que la Ley comarcal ha establecido unas bases importantes para la descentralización de funciones administrativas en el ámbito local, considerando este aspecto como uno de los ejes del sistema competencial de las nuevas comarcas, junto a la función intermunicipal a la que nos referiremos en el apartado siguiente (20).

2.3. *La comarca en su vertiente municipal*

Al no haberse plantado en nuestro Estado la reforma del mapa municipal, la comarcalización adquiere una relevancia especial como posible modelo de reforma indirecta de las estructuras municipales. Baste en este sentido el dato de que en Cataluña la mitad de sus municipios no llegan a los mil habitantes. El mantenimiento del actual mapa municipal (21) supone, en cierta forma, el reconocimiento de una realidad fáctica tan grave como es la de admitir que un buen número de

(20) Por este motivo consideramos poco fundada la crítica que desde algún sector doctrinal se ha hecho a la Ley Comarcal Catalana en el sentido de que el diseño competencial de los entes comarcales se centra en la función de asunción e intervención de las competencias municipales (PRATS, «La comarca», pp. 849-853).

(21) Sin perjuicio de la aplicación de la opción prevista en los artículos 20 a 22 de la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña, que ya por primera vez en el Derecho español contemplan la posibilidad de una reforma general de las estructuras municipales.

municipios no van a tener la capacidad necesaria para poder gestionar los servicios que la Ley en principio les asigna.

La conciencia de esa realidad es tan evidente que el propio legislador se ha visto influenciado por ella en el momento de diseñar el papel de otras instituciones supramunicipales o debiendo prever técnicas específicas para relevar a los municipios de las responsabilidades que les impone la Ley.

Así, es interesante comprobar cómo las Diputaciones Provinciales tienen hoy y más que nunca su razón de ser, como instituciones de apoyo municipal, precisamente con el fin de suplir los servicios municipales (art. 37 LBRL). Sin embargo, 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 LBRL 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.

Por otra parte, la previsión de técnicas como es la dispensa de prestación de servicios municipales (art. 26.2 LBRL) pone de relieve una quiebra importante de la misma garantía del contenido de la autonomía local. La Ley intenta configurar esa autonomía atribuyendo un haz de competencias y servicios mínimos al municipio, pero al mismo tiempo, conociendo de antemano que la estructura municipal tiene carencias notables en cuanto a la capacidad real para asumir esas funciones, no tiene otra alternativa que la de prever mecanismos como la dispensa de prestación. El resultado es, sin embargo, evidente: son la propia autonomía y el principio de descentralización los que quedan perjudicados por la no prestación en el ámbito local de la competencia o servicio inicialmente atribuido al mismo.

El proceso de comarcalización adquiere así especial relieve como fórmula idónea para suplir los déficit municipales. Se trata, en definitiva, de mantener el mapa municipal en su estado actual, pero configurando el nivel comarcal como una institución capaz no únicamente de cooperar, sino de asumir el ejercicio directo de las competencias municipales (idea de comarca-municipio).

Aparentemente se produce aquí un efecto centralizador de abajo a arriba que podría incluso considerarse contrario al principio de descentralización. Sin embargo, esa impresión es, cuanto menos, inexacta. Si no se opta por la reforma municipal puede suceder, por las razones ya expuestas, que muchos municipios dejen de cumplir el contenido funcional que legalmente se les atribuye. Este resultado, que la técnica de dispensa de servicios pone aún más de relieve, se traduce en la prác-

tica en una pérdida de contenido real y efectivo del mismo poder local. Por consiguiente, si el establecimiento de un nuevo nivel, también local y autónomo, puede solventar esa situación, el resultado objetivo que se produce es un reforzamiento cualitativo del propio gobierno local, aunque éste se desarrolle en un nivel distinto al municipal.

Esto no obstante, no se oculta que el problema esencial de esta función comarcal es la forma en que se resuelve el trasvase de competencias entre el municipio y la respectiva comarca. Si se estableciera un sistema de decisión unilateral por la propia Ley o por la comarca, no hay duda que podría quedar en entredicho el mismo principio de autonomía municipal.

Por de pronto, 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 (22) y el propio legislador básico admiten esa posibilidad. Cuando el artículo 42.4 LBRL 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 materia 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. Es explícito en este sentido el preámbulo de la Ley cuando se refiere en esta cuestión en los siguientes términos:

«En la determinación de las competencias comarcales deberá ser decisiva la vertiente municipal. Este era, sin duda, uno de los aspectos más complejos de la preparación de la Ley, ya que, según la fórmula que se hubiera adoptado, habría podido caerse en el riesgo de condicionar fuertemente la autonomía municipal. La solución más prudente y al mismo tiempo respetuosa con dicha autonomía debe partir necesariamente de un proceso de transferencia basado en los principios de voluntariedad y colaboración entre los municipios y su respectiva comarca. De esta forma, la Ley opta claramente por las técnicas de delegación y de convenios como mecanismos ordinarios de asunción por la co-

(22) Véase la sentencia 32/1981, de 28 de julio, F. J. 3.

marca de la gestión de competencias municipales. Sólo de forma excepcional y con el fin de garantizar el interés de la mayoría de los municipios de la comarca y de su población se establece la conversión obligatoria de las competencias municipales en comarcales, exceptuadas siempre las competencias mínimas que la legislación de régimen local garantiza.»

La delegación y el convenio [art. 26.1.b) de la Ley] son, pues, las técnicas previstas para que pueda operar el concepto de comarca-municipio. Y ambas garantizan, desde luego, la autonomía municipal en la medida que su aplicación siempre requerirá el consentimiento expreso de los municipios afectados. La asunción comarcal del servicio podrá ser plena, sin embargo, cuando el municipio renuncie a su establecimiento o gestión; esto es legalmente posible a través de la dispensa de prestación que prevé el artículo 26.2 LBRL, dispensa que se traduce en el régimen local catalán no en una no prestación del servicio, sino en el traslado de su responsabilidad y ejecución a la correspondiente comarca, de acuerdo con lo que establecen el artículo 26.1.a) de la Ley de Organización Comarcal y los artículos 65 y 66 de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

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. Es evidente que aquí puede romperse el principio de voluntariedad al que acabamos de aludir, pero también es cierto que si lo lleváramos hasta sus últimas consecuencias podría quedar gravemente dificultada la función comarcal. Por ese motivo, la Ley intenta un equilibrio entre los diferentes intereses en juego, que se traduce en la imposición de unos requisitos rigurosos para poder proceder a la conversión de servicios, como son la necesidad de que la medida esté prevista en la Ley sectorial correspondiente, que el consejo comarcal lo acuerde con mayoría absoluta y que no exista una oposición de la mayoría de municipios afectados o de los que representen más de la mitad de la población también afectada (art. 30 de la Ley). Además, la conversión de servicios nunca podrá producirse sobre los servicios mínimos a que se refiere el artículo 26 LBRL.

Hay que destacar, por último, que la comarca también puede jugar un papel de reforzamiento en la aplicación del principio de descentralización en el nivel municipal mediante la realización de actuaciones complementarias y cooperadoras de la actividad de los municipios [arts. 26.1.c) y 33 de la Ley comarcal]. En estos casos no se trata de asumir directamente el ejercicio de las funciones municipales, sino de

coadyuvar indirectamente a que los propios municipios puedan ejercer sus competencias mediante la creación de infraestructuras complementarias de utilización por los municipios o, simplemente, ejerciendo funciones de asistencia y cooperación técnica, económica y administrativa.

3. LA PROVINCIA EN LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA

Por razones históricas y políticas, la provincia ha sido una instancia contestada en Cataluña. Con la recuperación de las instituciones de autogobierno y de la capacidad de establecer una organización territorial propia, la provincia constituye forzosamente uno de los elementos clave de la reforma. Ahora bien, para poder valorar adecuadamente el alcance de la legislación de la Generalidad conviene tener presente los antecedentes del hecho provincial y las iniciativas emprendidas en etapas históricas anteriores y también durante la vigencia del presente Estatuto.

3.1 *Breve referencia a los antecedentes históricos*

El origen de la división provincial se encuentra en el Decreto de 30 de noviembre de 1833. Para comprender el significado de esta división no se puede perder de vista la experiencia francesa, que es la que toma como referencia para trasladar a nuestro Estado un modelo administrativo propio de un Estado centralizado.

Desde la óptica catalana, la implantación de la provincia se ve como un elemento ajeno a su estructura territorial, especialmente si tenemos en cuenta que antes del Decreto de Nueva Planta Cataluña disfrutaba de su propia división administrativa, que en aquellos momentos tomaba como base la Veguería. Por tanto, la provincialización será un acto que ya no podrá separarse de la reivindicación de una división administrativa propia para el territorio de Cataluña.

La división provincial ha adquirido en su proceso histórico un segundo elemento que la ha reforzado. A partir de la Ley de 20 de agosto de 1870 la provincia se configura como ente local. Por tanto, la división provincial ya no es solamente una división funcional para articular los servicios periféricos del Estado, sino que se convierte también en un elemento territorial que define el ámbito de jurisdicción de un ente local.

Esta última configuración no ha sido, no obstante, inalterada durante este siglo, ya que el hecho provincial ha tenido en Cataluña dos

momentos de notable inflexión, que demuestran hasta qué punto se ha mantenido vigente a lo largo de los años el sentimiento contrario a esta división territorial.

El primero de ellos es el que se produce como consecuencia del impulso de las corrientes catalanistas, especialmente de la «Lliga Regionalista», que hacen posible la constitución de la Mancomunidad de Cataluña, que a pesar de sus limitaciones pondrá de relieve el intento de superación de los límites provinciales mediante la embrionaria creación de un poder autónomo.

El otro momento, mucho más decisivo por lo que supone de reconocimiento institucional de poder político, es la etapa de la Segunda República. La Constitución de 1931 (arts. 11 y 12) permitía considerar que el nivel provincial podía quedar suprimido en la estructura de las regiones autónomas, una vez creadas éstas. La aprobación posterior del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1932 ratificaría esta lectura al determinar el artículo 10 que la legislación de régimen local de la Generalidad «reconocerá a los Ayuntamientos y a las demás corporaciones administrativas que creen plena autonomía para el gobierno y dirección de sus intereses particulares». Como se puede comprobar, el Estatuto otorgaba a la Generalidad plena capacidad para determinar y configurar el segundo nivel de Administración local, sin existir ninguna garantía constitucional ni estatutaria de supervivencia de la provincia como entidad local. La iniciativa de constituir la ponencia presidida por Pau VILA con el fin de poner en marcha los trabajos de la nueva división comarcal de Cataluña tiene aquí su punto de partida (23).

El largo paréntesis que se inicia después de la guerra civil se cierra con el proceso de reforma política de transición que hace posible la instauración del sistema democrático, del cual es elemento indisoluble la reivindicación autonomista. Fruto de este proceso será el restablecimiento provisional de la Generalidad de Cataluña con el Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977.

De acuerdo con el artículo 6, letras *b*) y *c*), de esta norma, la Generalidad queda habilitada para integrar las actuaciones de las Diputaciones de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en aquello que afecte al interés general de Cataluña y coordinar las funciones en el ámbito de la Generalidad, manteniendo su personalidad jurídica, y para realizar la gestión y administración de las funciones y servicios que le transfieran las expresadas Diputaciones. La instrumentación de este proceso de transferencias se desarrolla a continuación por el Decreto de 30 de septiembre de 1977, a través de la constitución de una comisión mix-

(23) Sobre el desarrollo de estos trabajos ver *La divisió territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya (Conselleria d'Economia), Barcelona, 1937.

ta Generalidad-Diputaciones encargada de proponer las funciones a transferir o integrar en la Generalidad.

Es en estos momentos en que, dada la indefinición del marco constitucional, se extraen importantes consecuencias del nuevo régimen legal. Así se llegó incluso a mantener que era la Generalidad la que tenía que decidir unilateralmente la transferencia de los servicios y que el proceso podía dar lugar a la pérdida por las Diputaciones de la totalidad de sus competencias, ya que el requisito de mantener su personalidad jurídica no tenía que suponer la titularidad necesaria de competencias si se hacía la distinción conceptual en Derecho público entre capacidad y competencia (24).

Esta lectura quedaba en realidad dificultada por la previsión que establecía el propio Decreto-ley de restablecimiento de la Generalidad provisional en el sentido que tenía que ser el Gobierno del Estado el que determinara el procedimiento para realizar las transferencias. De esta forma, por el Decreto de 27 de octubre de 1978 el Estado reguló este procedimiento, estableciendo la necesidad de un acuerdo previo de cada parte y la aprobación final por Decreto estatal de la propuesta de transferencias. A pesar de que la comisión mixta completó sus trabajos y que su propuesta fue aceptada por las Diputaciones y por el propio Consejo Ejecutivo de la Generalidad, no tuvo ulterior continuidad el proceso con el fin de obtener la aprobación definitiva por parte del Gobierno del Estado (25).

3.2. *La provincia en el marco constitucional y estatutario*

La elaboración de la Constitución de 1978 constituía un momento clave para replantear la división provincial en su doble naturaleza. El hecho que la misma Constitución contemplara como uno de sus elementos más innovadores la nueva estructuración territorial en Comunidades Autónomas, basada en la distribución del poder político, era un factor de suficiente relevancia como para hacer una reflexión general sobre las líneas maestras que habían de configurar la organización territorial del Estado.

Y parece que estos elementos tendrían que haber proyectado dudas importantes sobre el mantenimiento de la provincia por dos mo-

(24) PRATS, «Autonomía i fet provincial», *Documentació Administrativa*, núm. 1, junio 1978, pp. 35 y 41.

(25) Es interesante consultar la documentación de la Comisión Mixta de Transferencias de las Diputaciones Catalanas a la Generalidad (editada por el Servicio Central de Publicaciones de la Generalidad de Cataluña, Barcelona, abril de 1980), que recoge todos los trabajos realizados por las Comisión, así como las actuaciones y acuerdos subsiguientes de las cuatro Diputaciones y de la Generalidad.

tivos básicos. En primer lugar, porque la adopción del modelo autonómico debía significar la transferencia a las nuevas entidades políticas de la mayor parte de las competencias estatales de ejecución y, singularmente, estructurar los servicios periféricos residuales de acuerdo con el nuevo mapa territorial configurado por las Comunidades Autónomas. En segundo lugar, porque en la medida que las Comunidades Autónomas podían asumir una amplia competencia legislativa sobre el régimen local, el mantenimiento o modificación del segundo nivel de Administración local hubiera podido pasar a formar parte de su capacidad decisoria.

En términos de racionalidad administrativa, la provincia, tanto en su aspecto de demarcación periférica como de entidad local, debería haber quedado afectada por esas circunstancias. En el primer caso, porque el modelo autonómico (sobre todo cuando éste se ha generalizado), de base fuertemente descentralizada, difícilmente puede ser compatible con la pervivencia de una división provincial pensada en clave de un Estado centralizado y únicamente en base al principio de desconcentración. En el segundo caso, porque la posibilidad constitucional y estatutaria de que las Comunidades Autónomas puedan crear otros niveles supramunicipales distintos a la provincia debería hacer reflexionar sobre la conveniencia de admitir una libertad de opción sobre el segundo nivel de gobierno local, frente a una simple adición de estructuras administrativas.

La línea acabada de exponer se apuntaba ciertamente en el artículo 105.2 del primer anteproyecto de la Constitución y hubiera permitido, por tanto, un diseño más coherente de la organización territorial, teniendo en cuenta la presencia de las Comunidades Autónomas y la capacidad legislativa que podían asumir.

El texto definitivo de la Constitución no siguió, sin embargo, este camino. Del contenido del artículo 141 resulta la consagración de la provincia con la doble naturaleza ya reconocida. Además, la división provincial adquiere también un relieve importante en el papel que se le asigna en materia electoral.

No obstante, desde la perspectiva de entidad local, los preceptos constitucionales aún podían permitir una cierta flexibilidad de interpretación en lo que concierne a la posibilidad de que las Comunidades Autónomas con competencia exclusiva sobre el régimen local tuvieran capacidad de decisión sobre el nivel provincial. Esta interpretación se fundamentaría esencialmente en el hecho que el artículo 141 de la Constitución, en sus apartados 2 y 3, se refiriese a la posibilidad de que el gobierno y la administración provincial pudieran ser encomendados a «otras corporaciones de carácter representativo» y a la

creación de «agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» (26).

Por otra parte, otras aportaciones doctrinales han hecho también referencia a la posibilidad de entender que la reserva de ley orgánica para la modificación de los límites provinciales sólo sería aplicable en lo que respecta a la provincia considerada desde su vertiente de demarcación territorial para la prestación de los servicios del Estado, o al hecho que la garantía institucional de la autonomía local que se desprende de la Constitución no significa el mantenimiento o congelación del actual número de provincias ni tampoco impide la posibilidad de subsumir las provincias en la nueva estructura comarcal (27).

Como puede comprobarse, no faltan argumentos interpretativos de los preceptos constitucionales que permitirían atribuir a las Comunidades Autónomas un importante margen decisorio sobre las Diputaciones Provinciales.

Ahora bien, resulta que estas posibles interpretaciones se ven condicionadas en gran medida por el contenido del Estatuto de Autonomía. Como se ha puesto de relieve (28), el apartado 4 del artículo 5 complica el esquema de la organización territorial de Cataluña al disponer que el proceso de cambio que el propio artículo 5 comporta ha de llevarse a cabo «sin perjuicio de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado».

No hay duda que esta previsión estatutaria ha podido jugar decisivamente en la postura que después adoptó el Tribunal Constitucional en relación con la impugnación de la Ley de Diputaciones aprobada por el Parlamento catalán el año 1980, formulando una interpretación restrictiva de las potestades de la Generalidad (29). En esta sentencia de 28 de julio de 1981 el Tribunal es muy explícito cuando, en relación con la creación de las comarcas, afirma lo siguiente:

«Estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses.»

(26) VILASECA MARCET, «L'Administració Territorial Local», *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1985, pp. 317 y ss.

(27) FONT y otros, *El sistema jurídico de las Comunidades Autónomas*, Barcelona, 1985, págs. 317 y ss.

(28) ARGULLOL, *op. cit.*, pp. 38 y ss.; MUÑOS MACHADO, *op. cit.*, t. II, p. 216.

(29) Una crítica de la decisión del Tribunal Constitucional puede verse en SANTAMARÍA, «Notas sobre la sentencia de las Diputaciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, julio-septiembre 1982, pp. 472-475.

Hay que advertir que los argumentos de la sentencia se refieren a la garantía que deriva del reconocimiento constitucional de la autonomía local, sin entrar en el aspecto relativo a la modificación territorial de las provincias, aspecto que no se planteaba directamente en la Ley impugnada. Ahora bien, no hay duda que del contenido de la resolución del Tribunal se deduce la indisponibilidad sobre la alteración del nivel provincial por parte de las Comunidades Autónomas. Esta impresión queda ratificada definitivamente en el artículo 25 del Texto refundido de 18 de abril de 1986, sobre Régimen Local.

3.3. *La provincia en la Ley de las Bases de Régimen Local*

La Ley 7/1985, de 2 de abril, establece la nueva regulación de régimen local de acuerdo con los principios derivados del texto fundamental y especialmente el de autonomía local. Pero esta Ley tiene, además, la virtualidad de fijar el marco normativo a partir del cual la Generalidad puede ejercer sus competencias en esta materia. Por tanto, la primera consideración que hay que hacer es que esta Ley estatal no agota el contenido normativo del régimen local, ya que únicamente establece sus principios esenciales y deja, en consecuencia, un ámbito de actuación propia autonómica, en el que han de ser posibles diferentes opciones, dada la naturaleza legislativa de las potestades que corresponden a la Generalidad.

Es necesario, pues, ver cuál es el margen de actuación que permite esta Ley en relación con la provincia. Y para realizar este análisis nos referiremos especialmente al aspecto competencial como elemento esencial de la futura actuación legislativa autonómica.

La primera nota a destacar es el diferente tratamiento que la propia Ley da a las competencias provinciales si lo comparamos con el régimen que se establece para los municipios. En este último caso la expresión de la autonomía local, como derecho de participación en los asuntos que afectan al círculo de intereses de la colectividad local, tiene una garantía concreta en la enumeración que hace el artículo 25 de las materias en las que, necesariamente, la legislación estatal y autonómica tendrá que atribuir competencias a los municipios. Esta garantía queda aún más reforzada en el artículo 26, que recoge directamente las competencias mínimas obligatorias municipales.

En cambio, en el caso de la provincia, se puede constatar la ausencia de estas garantías (30). Efectivamente, en el artículo 36 de la Ley sólo se encuentra un reconocimiento competencial expreso y concreto

(30) GARCÍA-ESCUADERO y PENDAS, *El nuevo régimen local español*, Barcelona, 1985, pp. 248-249.

en materia de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica, que se instrumenta básicamente a través de los Planes de Obras y Servicios y en la función subsidiaria de garantía de los servicios municipales que se establece en el artículo 26.3.

Al margen de estas atribuciones quedan los enunciados genéricos de las letras *a*) y *d*) del artículo 36, que se refieren a la posibilidad de prestación de «servicios públicos de carácter supramunicipal y, en su caso, supracomarcal» y al «fomento y administración de los intereses propios de la provincia». Pero, como ha destacado la doctrina (31), en estos dos últimos supuestos no puede hablarse de competencias en sentido propio, ya que la Ley ni determina un ámbito material ni tampoco atribuye ninguna potestad concreta a la entidad local. Se trata, pues, de una declaración de capacidad y no de una determinación competencial. Esto significa que, a diferencia del municipio, la legislación sectorial que dicte la Generalidad en el ámbito de sus competencias estatutarias no ha de garantizar necesariamente la participación de la provincia en determinadas materias. En el mismo sentido, la Generalidad puede modificar la legislación sectorial hoy vigente, que reconoce a las provincias determinadas potestades de actuación.

La conclusión que se extrae es que el legislador estatal ha limitado el núcleo mínimo de la autonomía provincial a las competencias de asistencia y cooperación; si éste se respeta, serán perfectamente constitucionales tanto las opciones que restringen el papel de la provincia a estas funciones como aquellas otras que la amplían por la vía de la legislación sectorial.

La modificación que comporta la Ley de Bases en el tratamiento provincial tiene plena coherencia con lo que ya había establecido el Tribunal Constitucional en la sentencia de 28 de julio de 1981, de la que es conveniente recordar las siguientes afirmaciones:

«Algunos de los que hoy son tales (se refiere a los intereses provinciales) podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la Comunidad Autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia Comunidad.»

Respecto de las consecuencias de esta redistribución, el Tribunal también es muy explícito al afirmar que:

«Es necesario distinguir, sin embargo, de acuerdo con la Constitución y desde la perspectiva territorial, entre las Comuni-

(31) Ver nota núm. 16. También ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, pp. 216-217.

dades cuyo ámbito comprenda varias provincias y aquellas otras de carácter uniprovincial (...). En el primer caso, de acuerdo con las ideas antes expuestas, parte de las competencias que hasta ese momento fueron de las provincias pasarán a ser funciones de la Comunidad, a la que habrá también que atribuir, en consecuencia, la parte correspondiente de los recursos provinciales y, lógicamente, de los servicios de esta naturaleza.»

3.4. *La opción seguida por la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones Provinciales*

El contenido de esta Ley muestra dos aspectos diferenciados. Por una parte, un planteamiento estrictamente político, de nulo alcance jurídico inmediato, en el que continúa latente la vieja controversia sobre la pervivencia de la institución provincial en Cataluña. En este sentido, descartado el poder para disponer sobre el nivel provincial por parte de la Generalidad, la Ley, en su artículo 1 y disposición adicional primera, plantea la opción de Cataluña provincia única como fórmula indirecta de desaparición de las Diputaciones Provinciales según el criterio seguido en las Comunidades Autónomas uniprovinciales, quedando así expedita la vía para el establecimiento de una división administrativa propia en regiones y la consolidación de las comarcas como único nivel supramunicipal de carácter general. Sin embargo, esa opción no deja de ser más que un mero desiderátum, ya que su posible concreción dependerá de la aprobación por las Cortes Generales de una Ley orgánica de alteración de los límites provinciales. Sobre esta cuestión y los problemas de índole constitucional que suscita volveremos más extensamente en el apartado dedicado a la organización territorial de la Administración de la Generalidad.

En un plano de directa eficacia jurídica, la Ley 5/1987 se plantea, en base a lo que hemos expuesto en el apartado anterior, una vasta operación de redistribución de las competencias de las Diputaciones Provinciales. En este punto hay que decir que las características de la Ley se diferencian de otras iniciativas legislativas seguidas por las Comunidades Autónomas (por ejemplo, Aragón y, en parte, Andalucía) en las que este proceso de redistribución tiene como único beneficiario a la Administración autonómica. La implantación simultánea en Cataluña de la organización comarcal (Ley 6/1987) incide notoriamente en la opción legislativa seguida, colocando a las comarcas precisamente como las principales beneficiarias de este proceso; sólo cuando la naturaleza de los servicios lo exija, será la Administración autonómica la receptora de la transferencia competencial [arts. 2.a), 3 y 4 de la Ley].

Como puede observarse, frente a una alternativa que podría significar un importante proceso de centralización de servicios el planteamiento de la Ley 5/1987 permite un equilibrio entre este efecto, que también se producirá en la Ley catalana, pero que puede quedar fuertemente compensado, o incluso superado, por el efecto descentralizador que pueda producirse a favor de las comarcas (32).

En cualquier caso, es ésa una potencialidad de la Ley que convenía destacar, con independencia de cuál sea el resultado final de su aplicación, sobre todo porque, como vamos a ver a continuación, la Ley no determina directamente la redistribución competencial, sino que sigue la técnica de habilitar el proceso que deberá ser concluido a través de las leyes sectoriales.

En efecto, según su artículo 4, serán las leyes del Parlamento de Cataluña las que distribuyan las competencias de las Diputaciones catalanas, debiendo siempre respetar, como mínimo, el núcleo esencial de la autonomía provincial reconocido en la legislación básica del Estado. Esto significa, a tenor de lo dicho en el apartado anterior, que existe un importante campo (funciones y servicios sectoriales prestados por las Diputaciones no encuadrables en la función de asistencia y cooperación municipal) en el que las leyes autonómicas, en la medida que la Generalidad tenga competencias legislativas, pueden establecer un sistema de asignación competencial entre los distintos niveles administrativos, prescindiendo de las Diputaciones Provinciales.

Cuando estas leyes operen sobre competencias o servicios que en virtud de la legislación anterior correspondían a las Diputaciones Provinciales, no se producirá solamente un cambio formal de la titularidad de la competencias, sino que ello dará lugar a una operación más completa de transferencias de los medios personales y materiales y de los recursos económicos necesarios para el funcionamiento de los servicios. Es esta una consecuencia que deriva del carácter instrumental de estos elementos en relación con la competencia administrativa. Este resultado ya se produjo en la Administración del Estado como consecuencia de la creación de las Comunidades Autónomas y consiguientes trasposos de servicios, y al mismo ha aludido expresamente el Tribunal Constitucional (sentencia de 28 de julio de 1981) precisamente al referirse al supuesto que ahora contemplamos.

Por este motivo, la Ley recoge este principio y arbitra las fórmulas para su efectividad, entre las que destaca la creación de una comisión mixta Generalidad-Diputaciones para determinar los medios a traspasar y el sistema de cálculos de los recursos económicos que deben

(32) Nótese que este esquema es el que contempla la sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio (F. J. 3), como proceso lógico de adaptación del nivel provincial a la presencia de nuevas administraciones como son la autonómica y la comarcal.

considerarse afectados en los correspondientes servicios (títulos II y V) (33).

4. LA DESCENTRALIZACION EN EL AMBITO MUNICIPAL

En los apartados anteriores hemos hecho referencia a la aplicación del principio de descentralización en el nivel local supramunicipal, que es donde la legislación de la Generalidad ha introducido modificaciones importantes en relación con el régimen general. Sin embargo, ésta no debe hacer olvidar el papel esencial que en la aplicación de dicho principio corresponde al municipio como nivel primario y básico de la organización territorial.

Ahora bien, en este punto resulta que la propia legislación básica del Estado se ocupa directamente de garantizar el contenido funcional de los municipios desde la doble perspectiva de su autonomía y del propio principio de descentralización. Esto queda claramente reflejado a nivel de concepto general en el artículo 2.1 de la LBRL y concretado en los artículos 25 y 26 de la Ley básica, donde se establecen las competencias municipales partiendo de la distinción entre competencias propias y servicios mínimos o esenciales.

La regulación detallada de la Ley básica no permite así, a diferencia de las Diputaciones Provinciales o de las comarcas, un margen de opción sustantivo a la legislación autonómica. Puede decirse, pues, que los elementos determinantes del contenido funcional de los municipios queda ya establecido con carácter general, quedando únicamente a las Comunidades Autónomas la posibilidad de graduar la intensidad de la intervención municipal en su correspondiente legislación sectorial (34) o bien ampliar la esfera material de las competencias municipales más allá de lo establecido en la Ley básica.

A partir de estas coordenadas, la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen de Cataluña, ha prácticamente reproducido el esquema de la LBRL, siguiendo la misma técnica de determinar las com-

(33) La transferencia de servicios, medios materiales y personales y recursos económicos, así como su instrumento de actuación a través de las Comisiones Mixtas, se recoge también en otras leyes autonómicas (por ejemplo, en la Ley 8/1985, de 20 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Aragón y las Diputaciones Provinciales de su territorio y en la Ley 11/1987, de 26 de diciembre, reguladora de las relaciones entre la Comunidad Autónoma de Andalucía y las Diputaciones Provinciales de su territorio).

(34) Y aun en este caso relativamente, puesto que según el artículo 2.2 de la LBRL si en el sector correspondiente existe una competencia básica del Estado, será éste el que determine las competencias municipales. Sobre la dudosa constitucionalidad de este precepto ver el dictamen núm. 88 del Consejo Consultivo de la Generalidad en base al cual el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalidad interpusieron recurso de inconstitucionalidad.

petencias mínimas municipales (art. 64) y establecer la relación de materias sobre las que la legislación sectorial deberá concretar las competencias propias de los municipios (art. 63). Quizá la única novedad a destacar es la previsión de unos criterios generales en base a los cuales deberán determinarse esas competencias propias; según el apartado 3 del artículo 63, en los ámbitos materiales contemplados en el mismo (que coinciden con los del art. 25.2 LBRL) las leyes reguladoras de los diferentes sectores de la actuación pública determinarán las competencias municipales en función de:

- a) Los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos.
- b) La capacidad de gestión del municipio.
- c) Las características propias de cada actividad pública.
- d) El principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos.

Lo que acabamos de exponer afecta al régimen general de los municipios. Ahora bien, la misma Ley básica ha introducido la posibilidad de establecer regímenes municipales especiales (art. 30), en cuyo caso el contenido funcional de los municipios puede quedar alterado en relación con el régimen general (art. 9 LBRL). Y éste es precisamente un aspecto que la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña ha desarrollado para establecer algunas singularidades en función de la tipología de sus municipios, que significa en determinados casos un incremento de las competencias municipales.

Este es el caso de los municipios turísticos, que ven alterado su régimen competencial en diferentes aspectos, según establece el artículo 72 de la Ley:

«Sin perjuicio de los servicios mínimos establecidos con carácter general, los municipios a que se refiere el apartado 1 prestarán también los siguientes:

- a) La protección de la salubridad pública y la higiene en el medio urbano y natural y en las playas y costas.
- b) La protección civil y la seguridad ciudadana.

Los municipios turísticos prestarán asimismo los servicios mínimos que les correspondan de acuerdo con la población que resulte de sumar el número de residentes con la media ponderada anual de población turística.»

Para atender a esas responsabilidades, la misma Ley prevé la posibilidad de un incremento de recursos (tributos o recargos específicos sobre los servicios turísticos) o de subvenciones (prioridad en planes de inversiones de la Generalidad). Y aún más importante es la previ-

sión de convenios con la Generalidad con el fin de establecer técnicas de cooperación y descentralización de competencias que sean necesarias para prestar o, en su caso, establecer los servicios específicos.

Otro supuesto de régimen especial es el de los municipios industriales. En este caso la Ley exige el establecimiento de un servicio de protección del medio ambiente adecuado a la naturaleza contaminante de las actividades industriales que radiquen en el término municipal y garantiza la participación directa del municipio en la elaboración de los planes económicos y territoriales de iniciativa autonómica, así como en el otorgamiento de subvenciones, estímulos fiscales u otras ayudas a las industrias que radiquen en su término (art. 74 de la Ley). Este incremento de responsabilidades y funciones puede dar lugar a acuerdos de cooperación y delegación entre el municipio y la Generalidad.

Finalmente, dentro del capítulo de regímenes especiales hay que hacer referencia al del municipio de Barcelona. Según el artículo 75 de la Ley Municipal y de Régimen Local, el principal municipio de Cataluña gozará de un régimen jurídico especial establecido por Ley. Como pone de relieve el actual régimen especial contenido en la disposición adicional sexta de la LBRL (texto articulado aprobado por Decreto 1166/1969, de 23 de marzo), el régimen especial de Barcelona no puede tener alcance sectorial o parcial, sino que afecta a todos los diferentes elementos que configuran el concepto de régimen local (organización, competencias, recursos, formas de actuación). Esto plantea un problema adicional de envergadura en la medida en que algunos de estos aspectos diferenciales son básicos, con lo cual la elaboración de la carta especial tendrá que ser, seguramente, obra del legislador estatal y de la Generalidad. En cualquier caso, a la espera de que se concrete ese régimen especial, no hay duda de que el mismo deberá dar como resultado una importante descentralización competencial a favor del municipio de Barcelona en función de los servicios que actualmente ya gestiona, de su condición de capital y de su potencialidad de actuación.

5. LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION DE LA GENERALIDAD

5.1. *Los modelos de organización administrativa territorial*

La articulación territorial de los servicios propios de la Administración autonómica puede plantearse en términos estrictos de desconcentración, o bien tomando en consideración la presencia de las Administraciones territoriales inferiores, como instancia de actuación de

las funciones autonómicas. En este último caso no nos encontraríamos ante un supuesto de descentralización, que tiene su razón de ser respecto al contenido propio de la autonomía local y en la distribución de las funciones administrativas entre los diferentes poderes públicos que impone dicho principio constitucional, sino ante un sistema de relación en el que se trataría de aprovechar la existencia de las administraciones locales como instrumentos de ejecución territorial de las competencias administrativas de la Generalidad.

La organización territorial de la Administración de la Generalidad no puede analizarse, pues, desde una perspectiva que contemple únicamente el territorio, sino también las otras organizaciones administrativas que actúan en el mismo.

En consecuencia, la primera cuestión que debe plantearse es la determinación del modelo a seguir por el legislador autonómico, en base a las dos opciones básicas que tradicionalmente ha planteado la doctrina, entre el sistema «binario», que significa el establecimiento de una estructura administrativa periférica con independencia de las entidades locales, y el sistema «indirecto», que implicaría la utilización de las estructuras de gobierno local como instancias de actuación administrativa de la Generalidad.

En teoría, parece que la última fórmula es la de mayor racionalidad, ya que evita la duplicidad de servicios y el consiguiente mayor coste económico. Ahora bien, en la práctica, la experiencia suele demostrar que diversos factores, muchos de ellos de índole no estrictamente técnica o jurídica, dificultan la adopción de este modelo, como lo pone de relieve la experiencia italiana, en la que, a pesar de las previsiones constitucionales, la realidad ha discurrido por caminos muy diferentes.

En el caso de Cataluña hemos visto en la introducción de este trabajo cómo el Estatuto otorga una amplia discrecionalidad al legislador sin inclinarse claramente por ningún modelo en concreto. Por otra parte, desde una perspectiva más posibilista, podría también concretarse un modelo mixto en el que se combinaran fórmulas de administración directa e indirecta, como de hecho ha sucedido en las previsiones de las leyes de organización territorial, tal como vamos a ver en los apartados siguientes.

5.2. *La desconcentración de la Administración de la Generalidad y la división territorial de Cataluña*

En la aplicación del principio de desconcentración de la Administración de la Generalidad hay que distinguir entre lo que podríamos llamar solución provisional o transitoria y la definitiva, que queda condicionada a la modificación del mapa provincial de Cataluña.

En la actualidad la organización territorial de los servicios administrativos de la Generalidad está regulada en el Decreto 280/86, de 9 de septiembre, de creación de las delegaciones territoriales del Gobierno de la Generalidad. De acuerdo con esta norma se crearon cuatro delegaciones territoriales, coincidentes con las circunscripciones provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona. Ahora bien, esta organización no significa la integración en una única estructura administrativa de todos los servicios de la Administración autonómica, ya que no afecta a la autonomía de los servicios territoriales de los distintos departamentos de la Generalidad. El único elemento de integración se opera mediante la técnica de la coordinación, atribuyendo a los delegados territoriales esa función en relación con los jefes responsables del resto de servicios territoriales de la Generalidad en sus circunscripciones (35).

Esta situación, que calificamos de provisional, deberá resolverse mediante la creación de las regiones como divisiones territoriales en que ha de organizarse territorialmente la Generalidad. Ahora bien, este proceso puede encontrar dificultades en la existencia de la actual división administrativa provincial.

La creación de esas nuevas divisiones territoriales es constitucional y estatutariamente posible, ya que las Comunidades Autónomas no deben seguir necesariamente la división provincial; la previsión del artículo 5.1, último inciso, del Estatuto de Autonomía, en el sentido de que la Generalidad puede crear otras demarcaciones supracomarcas, lo confirma. El problema radica, sin embargo, en la conveniencia de crear esa nueva división cuando ha de continuar existiendo la división provincial.

En la Ley del Proceso Autonómico y en algunas leyes autonómicas se ha optado por potenciar el papel de las Diputaciones Provinciales como instrumentos de actuación de las competencias autonómicas. Ese no ha sido, en cambio, el planteamiento asumido por la Generalidad. Por razones esencialmente políticas, a cuyos antecedentes antes ya nos hemos referido, se ha optado por la reducción al mínimo del contenido de las Diputaciones, excluyendo también su posible utilización como fórmula indirecta de ejecución de las competencias de la Generalidad, y por la elaboración de una nueva división territorial en regiones que agrupan a diferentes comarcas. Entrados en este punto, la misma coherencia interna de esa opción, unido al colateral proceso de comarcalización del territorio con la consiguiente multiplicación del nivel supramunicipal, podría llevar, como así ha sucedido, a replantear-

(35) Como puede apreciarse, la solución es distinta a la de la organización periférica del Estado, en la que los Gobiernos Civiles integran orgánicamente los distintos servicios de la Administración civil, y el Gobernador Civil ostenta la función de dirección de los mismos (Real Decreto 3117/1980, de 22 de diciembre, y Real Decreto 1801/1981, de 24 de julio).

se de forma radical la actual pervivencia de la división provincial de Cataluña.

En este sentido, la exposición de motivos de la Ley 5/1987, de 4 de abril, justifica la eliminación de la división provincial del territorio de Cataluña en los siguientes términos:

«En el momento de elaborar las leyes de organización territorial y de régimen local de Cataluña no se podía renunciar a la solución que parece más idónea para resolver la estructura del Gobierno local, así como de los servicios periféricos del Estado y de la Generalidad. En cuanto a este último aspecto, tan sólo es preciso recordar que la iniciativa uniprovincial debe comportar la desaparición de los Gobiernos Civiles y hacer que el delegado del Gobierno dirija la Administración del Estado de Cataluña; también abre la posibilidad de crear sin condicionantes la región o demarcación supracomarcal que deberá constituir la división básica para la organización territorial de los servicios de la Administración de la Generalidad.»

Lo que se concreta en el texto de la Ley (disposición adicional 1.^a) mediante una iniciativa legislativa ante las instituciones del Estado (Gobierno o Cortes Generales) que finalice con la aprobación de una Ley orgánica que convierta Cataluña en Comunidad Autónoma uniprovincial.

Planteadas la cuestión en estos términos, se suscitan diversas cuestiones. En primer lugar la falta de operatividad directa de la alternativa uniprovincial, puesto que su resultado depende de una decisión ajena a la Generalidad; esto supone que la misma puede no hacerse realidad, con lo que continuará sin resolverse la definitiva organización territorial de la Administración autonómica. En segundo lugar, las posibles objeciones de tipo constitucional que pueden oponerse a la opción, lo que dificulta aún más su viabilidad práctica (36). Sin entrar a valorar aquí los diferentes argumentos que puedan darse a favor o en contra, entendemos, sin embargo, que el verdadero debate parece que es, en este caso, más político que jurídico.

La solución uniprovincial tiene su complemento en la disposición adicional 2.^a de la Ley, que sienta las bases de un proceso paralelo de organización territorial de la Administración de la Generalidad. Estas

(36) Algunos autores la consideran de dudosa constitucionalidad por diversos motivos; en este sentido ver ORTEGA ALVAREZ, «Los principios constitucionales sobre el régimen local y su aplicación a las competencias locales», *Revista de Administración Pública*, núm. 117, septiembrediciembre 1988, pp. 183-185, y TORNOS Y AJA en un artículo titulado «La polémica de la provincia única», publicado en *El País* del día 24 de octubre de 1988. En cambio, otros autores, como ENTRENA CUESTA, *op. cit.*, pp. 219-220, se pronuncian a favor de su constitucionalidad.

bases diseñan un modelo mixto al prever un sistema de desconcentración a través de órganos periféricos (creación de las regiones), simultáneamente a la utilización de técnicas propias de un sistema indirecto a través de las entidades locales.

Desde la perspectiva de la desconcentración periférica, la misma disposición adicional establece unos principios de racionalización de los actuales servicios territoriales, que deberán agruparse en un número de regiones no inferior a cinco. Estas regiones constituirán las demarcaciones de ámbito supracomarcal para la desconcentración territorial de los servicios de los diferentes departamentos de la Administración de la Generalidad. La región tiene el carácter de demarcación común, si bien la Ley admite la existencia de unidades intrarregionales también comunes a todos los departamentos cuando las especificidades propias de determinadas zonas del territorio así lo aconsejen, y con carácter excepcional, de ámbitos territoriales especiales de gestión, es decir, sin respetar la división común regional, cuando las características de un servicio concreto así lo requieran. Al frente de cada región estará la figura del representante de la Generalidad, que ejercerá las funciones de coordinación e impulso de los servicios regionales y de comunicación y relación ante la Administración de la Generalidad y ante los entes locales.

Como puede observarse, la única novedad respecto de la situación actual es el intento de unificación de los ámbitos territoriales de los servicios periféricos, que actualmente carecen de un modelo definido, ya que si bien la mayoría de departamentos funcionan en base a la división provincial, son frecuentes las excepciones puntuales para determinados servicios. Sin embargo, las previsiones de la Ley, a falta de su desarrollo ulterior, no modifican esencialmente el modelo organizativo periférico del Decreto 280/86, ya que no formulan la integración de los diferentes servicios territoriales en una única estructura regional, ni atribuyen al representante de la Generalidad la función de dirección de dichos servicios.

Hay que advertir, en todo caso, que las disposiciones adicionales primera y segunda de la Ley 5/1987 establecen una estrecha relación entre la opción uniprovincial y el proceso de regionalización, por lo que en estos momentos no puede hacerse un análisis definitivo de la aplicación del principio de desconcentración al quedar pendiente de desarrollo y creación por nuevas leyes a las que remiten las disposiciones adicionales citadas.

Por último, hay que hacer mención a un aspecto concreto que incide en la desconcentración de servicios por razón de la operación de redistribución de competencias de las Diputaciones Provinciales prevista en la misma Ley 5/1987. Cuando esa redistribución se haga en beneficio de la Administración autonómica habrá de observarse el man-

dato del artículo 3.a) de la Ley, según la cual la organización que la Generalidad haga de los servicios transferidos no podrá significar una concentración territorial superior a la actual. En estos momentos esto comporta que la responsabilidad de la gestión de dichos servicios haya de atribuirse a las correspondientes delegaciones territoriales de los departamentos competentes por razón de la materia. Existe, pues, aquí una garantía explícita de aplicación del principio de desconcentración como consecuencia de la aplicación de la Ley 5/1987.

5.3. *Las técnicas de administración indirecta*

Con los antecedentes que supone la Ley del Proceso Autonómico y otras leyes de organización territorial autonómica (por ejemplo, de Andalucía o Murcia), las leyes de organización territorial de Cataluña contemplan la técnica de la delegación de competencias y la de la asignación de la gestión ordinaria de los servicios de la Administración de la Generalidad a favor de los entes locales.

En relación con la Ley de Bases de Régimen Local, que únicamente contempla la delegación de competencias, hay que puntualizar que las leyes catalanas introducen el mecanismo de la asignación de la gestión ordinaria de servicios, que tiene su origen en el sistema establecido en la Constitución italiana conocido como *utilizzazione degli uffici o avvallersi*.

Ambas fórmulas plantean una cuestión previa de carácter conceptual, como es la de determinar si responden a la aplicación del principio de descentralización o bien a un sistema indirecto de desconcentración.

En el caso de la delegación de competencias la cuestión es dudosa y opinable. Si bien algunos autores consideran que su significado actual es el de constituir un instrumento de descentralización, hay otras posiciones que la reconducen al plano de una relación orgánica con el ente delegante (37).

La legislación de régimen local no permite establecer una conclusión definitiva. La distinción teórica entre titularidad, por un lado, y ejercicio de la competencia, por otro, puede matizarse entendiendo que en la práctica se produce una titularidad compartida (38) y, por consiguiente, reconduciendo el tema hacia un supuesto real y efectivo de descentralización. Ahora bien, lo cierto es que la delegación de competencias puede articularse de formas muy distintas, variando sensible-

(37) El debate queda recogido en la obra de SOSA WAGNER Y DE MIGUEL, *Las competencias de las Corporaciones Locales*, Madrid, 1985, pp. 74-80.

(38) MORELL OCAÑA, *La delegación entre entes en el Derecho público español*, Madrid, 1972, p. 41.

mente la relación que se produce entre el ente delegante y el ente delegado.

Si, por ejemplo, se utilizan todos los mecanismos de control y dirección que el artículo 27.2 LBRL establece, quizá habría que convenir en que el modelo se ajusta más a una relación instrumental que no a una verdadera descentralización de competencias. Por el contrario, si la Administración delegante (por Ley o por convenio) renuncia a dichos controles, no hay duda que la situación real que se produciría sería muy parecida a una transferencia de competencias, siendo la distinción entre titularidad y ejercicio de la competencia escasamente relevante a efectos prácticos.

La asignación de la gestión ordinaria de servicios es menos problemática en este punto. Como ha señalado la doctrina (39), esta fórmula se corresponde propiamente con un esquema de colaboración a nivel de medios burocráticos que, en punidad, ni siquiera supone la cesión del ejercicio competencial, sino la atribución al ente local de la condición de órgano de la Administración delegante (40).

Dejando aparte estas consideraciones generales, nos centraremos ahora en las precisiones que sobre ambas técnicas mantienen las leyes de organización territorial de Cataluña.

En primer lugar hay que destacar la ya comentada disposición adicional segunda de la Ley 5/1987, de 4 de abril, que, después de establecer el modelo de desconcentración periférica en regiones, lo condiciona mediante la aplicación de la delegación y de la asignación de servicios a las comarcas para la realización de las funciones ejecutivas que, por la propia estructura de los servicios o por sus características, no requieran un ejercicio directo, no precisen de unidad de gestión ni comporten el ejercicio de potestades de planificación o coordinación. Así pues, el futuro modelo de organización territorial de la Administración de la Generalidad se configura como un modelo mixto, en el que los servicios regionales de la Administración autonómica ejercerán las funciones no comprendidas en los supuestos acabados de indicar, mientras que en el resto operará un modelo de administración indirecta aprovechando la existencia del nivel comarcal.

Por su parte, la Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local, regula los aspectos generales de la delegación y la asignación de servicios. En el título XII de esta Ley se establece el régimen jurídico de ambas técnicas, del que cabe destacar su configuración inicial como relación de carácter voluntario salvo expresa imposición por Ley, y las facultades de control y dirección que puede reservarse la Ad-

(39) PALADIN, *Diritto Regionale*, Padova, 1979, pp. 365-366.

(40) SOSA WAGNER Y DE MIGUEL, *op. cit.*, p. 92.

ministración de la Generalidad (recursos de alzada, revisión de oficio, requerimientos, etc.).

En lo que concierne específicamente a la delegación de competencias, la Ley 8/1987 también permite que pueda establecerse a favor de los municipios (ver art. 27 LBRL), con lo que a través de esta técnica puede producirse una gestión participativa en el ámbito inferior al comarcal. En cambio, la asignación ordinaria de la gestión de servicios de la Administración autonómica sólo es posible, según la Ley, en el ámbito supramunicipal.

