

LAS OPCIONES DE ORGANIZACION TERRITORIAL DE CATALUÑA (*)

35.071.55

por

Enrique Argullol Murgadas
Doctor en Derecho

SUMARIO: I. INTRODUCCION.—II. EL MARCO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL.—III. CRITERIOS DE ORGANIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS.—IV. LAS ALTERNATIVAS PARA UN SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL EN CATALUÑA.

I. INTRODUCCION

El presente estudio sobre la articulación territorial de Cataluña se plantea, básicamente, en tres partes. En una primera, se analiza el conjunto de factores que configuran el contexto en el que deben ser situadas las diversas alternativas de organización territorial. Una segunda parte tiene por objeto hacer algunas observaciones generales sobre los sistemas de organización de la Administración. Finalmente, en un último apartado son examinadas, ya de forma directa, diversas alternativas —teniendo en cuenta las aportaciones que han aparecido en tiempos recientes— y, dentro de dicha última parte, se efectúa, con la inevitable dosis de arbitrio, la exposición de los

(*) Texto, traducido del catalán, de la conferencia pronunciada en un ciclo sobre «La Comarca», celebrado en Barcelona en octubre de 1983.

elementos para una alternativa de organización territorial en Cataluña.

Las cuestiones referentes a la organización territorial de un país tienen siempre una significación o trascendencia política, y es ilusorio, cuando no falso, pretender efectuar un análisis totalmente aséptico. Ahora bien, entre la politicidad intrínseca a un problema, que inevitablemente está ligado a un esquema de distribución de Poder público, y la consideración coyuntural —con aspectos claramente electorales—, que obviamente es también objeto válido, existe una clara distinción. En estas páginas nos limitamos a considerar la organización territorial de Cataluña desde una perspectiva institucional que tiene su fundamento en las previsiones del Estatuto de Autonomía.

No obstante, debe también advertirse que en la definición de las opciones de organización pueden contribuir muy diversas perspectivas. Lógicamente, domina aquí la jurídica, sin perjuicio de recoger o aludir a formulaciones o datos de otro tipo. De todas formas, en un punto concreto, al estudiar las posibles alternativas, existe una clara impronta de ingeniería social o administrativa.

II. EL MARCO DE LA ORGANIZACION TERRITORIAL

1. Al estudiar la organización territorial de Cataluña, deben examinarse sus aspectos históricos porque en su planteamiento están necesariamente presentes un conjunto de coordenadas que tienen sus raíces en momentos anteriores.

Con la instauración definitiva de la Provincia en 1833, en el proceso iniciado a partir de la implantación de esquemas, al menos formalmente, liberales, se produce una ruptura con los sistemas anteriores de organización. Más tarde, frente a estos nuevos esquemas de organización pública se hará, en el momento en que aparece el conjunto de fenómenos que se conoció como la «Renaixença», una lectura, que no es atrevido calificar de romántica, sin que el término quiera ser peyorativo, que ve en la Provincia una recuperación de las divisiones territoriales del Antiguo Régimen. Manifestaciones de este enfoque pueden hallarse en los documentos que se publican en el marco del último tercio del siglo XIX. En las actividades que tienen como objetivo, más o menos claro, la recuperación del papel histórico de Cataluña, aparecen ya alusiones a la Comarca, contraponiéndola a la Provincia, que se considera una división extraña. Más ade-

lante, en todos los proyectos de principios de siglo, en relación con lo que se llamó «el problema catalán», con frecuencia, aunque ciertamente no siempre, se hace referencia a aspectos de la organización territorial.

Puede decirse que las cuestiones referentes a la articulación territorial de Cataluña no son problemas que se presenten en la actualidad, en función de unas posibles opciones de ciencia administrativa, sino que han tenido históricamente una relación con los propios proyectos de autonomía. Pasando por alto las etapas anteriores, es imprescindible recordar que en 1931, con el establecimiento de la Segunda República y con la simultánea instauración de la autonomía, queda de manifiesto esta interrelación. Una de las primeras disposiciones que se adoptaron supuso la desaparición de la Provincia como Entidad local, situación que se mantuvo a lo largo de toda la Generalidad republicana. Ahora bien, esta eliminación del nivel provincial sólo lo fue en tanto que Entidad local, ya que la Provincia como demarcación para la prestación de servicios, es decir, como simple circunscripción administrativa, continuó existiendo y la misma Generalidad republicana utilizó esta división territorial para organizar sus servicios periféricos.

Coincidiendo con la desaparición de la Provincia como Entidad local, se iniciaron los estudios de la llamada división territorial, que tuvieron que realizarse sin un marco preciso de directrices políticas sobre cuál debía ser la nueva organización territorial. En cualquier caso, esta simultaneidad pone nuevamente de relieve cómo estas cuestiones van unidas al planteamiento mismo de la autonomía de Cataluña.

La experiencia de 1931 a 1939 pone también de manifiesto la dificultad de renovar las estructuras territoriales de un país. A pesar de que desde 1931 a 1936 gobernó en Cataluña un partido que tenía mayoría absoluta en el Parlamento, y de que desde el primer momento se iniciaron los estudios para una nueva organización territorial, finalizados relativamente pronto, durante todo el período anterior al comienzo de la guerra no se adoptaron decisiones al respecto. Este hecho nos indica un segundo aspecto que es importante tener en cuenta. Al afectar a la ordenación del Poder, toda prudencia parece siempre poco en el momento de resolver y siempre falta tiempo para reflexionar aún más sobre el tema. En esta perspectiva, es perfectamente explicable que hoy, tras unos años de recuperación de las instituciones de autonomía, que por lo demás están en fase de

consolidación, no se hayan desarrollado las disposiciones del Estatuto de Autonomía sobre reestructuración de la organización territorial de Cataluña. La inquietud por este retraso puede calmarse con el recuerdo de los antecedentes históricos, puesto que los estudios iniciados en 1931, que han recibido repetidos encomios desde las más diversas perspectivas, no sirvieron para constituir una nueva organización territorial, en el sentido de establecer unas nuevas instituciones de gobierno, sino que a partir de los mismos simplemente se crearon unas nuevas demarcaciones para la prestación de servicios de la Generalidad, y ello, además, en el marco de la que podríamos llamar la Generalidad de guerra.

Es necesario destacar otro punto. Precisamente, la conexión entre organización y régimen de autonomía, y a la vez la experiencia de la Segunda República, han llevado a que durante muchos años el tema de la Comarca se haya convertido en el emblema de lo que podría ser la reestructuración de la organización territorial de Cataluña. Incluso podría decirse que es un cierto mito que aún está de alguna forma en el horizonte de todo planteamiento sobre la organización territorial de Cataluña. Ahora bien, junto a este mito habría que señalar también, cerrando esta breve alusión a los precedentes históricos, que desde 1833 hasta hoy la Provincia y la división provincial han existido siempre, y si bien durante el período de 1931-1939 desapareció la Provincia como Entidad local —como institución de gobierno—, no se rompió su continuidad en la vertiente de simple circunscripción territorial.

2. Al aludir al contexto de la organización territorial deben citarse los componentes económicos y demográficos, cuyo estudio podemos acometer en estas páginas. Señalemos tan sólo, y con el afán de recordar algún rasgo muy general y significativo, las adaptaciones poblacionales producidas en las últimas décadas: la ocupación de la costa por la población en la actualidad en comparación con anteriores etapas históricas, la despoblación de las zonas interiores del territorio catalán y dos elementos singulares, como son la concentración barcelonesa, cuya importancia no es necesario destacar, y en segundo lugar el relativo fortalecimiento de las ciudades medianas y sobre todo de las capitales de Provincia respecto del resto del territorio.

3. Un tercer elemento que debe tenerse en cuenta en el momento de definir el contexto en el que nos movemos en la actualidad es el que viene dado por la radiografía del sistema institucional. ¿Cuál

es el orden institucional real con el que nos encontramos? Por una parte la restauración de la autonomía, que implica la aparición de un nuevo nivel de Poder público, y que, a diferencia de lo que sucedió en 1931, se produce en un momento en que las Administraciones públicas tienen una creciente intervención en la sociedad. Y además, y ésta es otra característica que no podemos olvidar, que la autonomía de Cataluña no es un hecho aislado en el seno del Estado español, como lo fue durante la Segunda República, sino que precisamente el Estado ha sido estructurado según el principio de autonomía y, por tanto, se han generalizado las Entidades autonómicas. Entre las consecuencias derivadas de este desarrollo de la Constitución puede citarse en primer lugar la tendencia a una nivelación entre las Comunidades Autónomas; también puede considerarse la tentación de emparedar las Comunidades Autónomas entre las viejas autonomías locales y el Estado. A este respecto queremos insistir en que la restauración de la autonomía de Cataluña no ha coincidido, a diferencia de lo que sucedió en el año 1931, con la desaparición de la Provincia como Entidad local. Ciertamente, existió la oportunidad, a partir del régimen provisional de la Generalidad instaurado por el Real Decreto-ley de 29 de septiembre de 1977, de ir hacia una progresiva desaparición de las Diputaciones Provinciales, pero fue una ocasión no aprovechada.

En el marco de esta radiografía del sistema institucional debe ponerse de relieve también la crisis del sistema municipal tradicional, que puede concretarse en algunos puntos: minifundismo municipal, uniformismo en la regulación de la organización y competencias de los Ayuntamientos, tradicional grandilocuencia en la enunciación de competencias, pero siempre acompañada de una escasez en el otorgamiento de medios para ejercer dichas competencias. Otro elemento a tener en cuenta es la existencia de una Comarca *sui generis* que es la Corporación Metropolitana de Barcelona, que fue en un determinado momento la respuesta, generalmente criticada, al fenómeno de la conurbación de Barcelona.

Asimismo debe aludirse a lo que ha sucedido durante el período de funcionamiento de la autonomía: permanencia de la organización territorial anterior, tendencia a la reproducción y repetición de los esquemas de la Administración estatal, frecuente inorganicidad de las transferencias de servicios, continuidad, inexplicable en la mayoría de los casos, de la organización periférica estatal. Por otra parte han aparecido, y éste es otro elemento a señalar, una pluralidad de

divisiones periféricas de la misma Comunidad Autónoma para prestar los servicios transferidos de acuerdo con las competencias atribuidas por el Estatuto, reproduciéndose frecuentemente el organigrama habitual.

Entre las medidas adoptadas durante los años posteriores a la entrada en vigor del Estatuto destaca la Ley catalana 2/1983 de la «Alta Montaña», que crea los Consejos comarcales, entendidos como Entidades territoriales con órganos de gobierno de composición municipal, defensores de los intereses generales de la Comarca, adoptándose como ámbito territorial, de acuerdo con la Disposición transitoria de esta Ley, la división comarcal de 1936. Esta iniciativa es significativa tanto por el hecho de implicar un intento de iniciar una nueva organización territorial como porque enlaza con la antigua delimitación territorial, que de alguna forma había quedado sin concluir.

4. El último elemento del contexto a considerar lo componen los criterios del ordenamiento. En el momento de plantear las opciones de organización deben tenerse en cuenta cuáles son las directrices que se desprenden de normas constitucionales y estatutarias. Sobre este punto debe hacerse una precisión previa.

La Constitución y el Estatuto son aplicados en virtud de un proceso interpretativo que, por lo que se refiere al bloque de la constitucionalidad, se reserva desde un punto de vista general al Tribunal Constitucional. Este, en un determinado momento, realiza una determinada interpretación que no debe entenderse como permanente ni cristalizada. Debe tenerse en cuenta también que el Tribunal Constitucional no es el único lector de la Constitución y del Estatuto, aunque sí sea su intérprete genérico, porque, evidentemente, también los Parlamentos al legislar interpretan esas normas en supuestos concretos. Un análisis sistemático de los pronunciamientos del Tribunal Constitucional nos permite ver que en algunos temas se ha producido una evolución y la interpretación inicial de determinados preceptos constitucionales ha sufrido posteriormente determinadas inflexiones. Sirva a título de ejemplo la referencia a la doctrina sobre las bases que acotan o circunscriben la actividad legislativa de las Comunidades Autónomas.

Por lo que se refiere a la Provincia, las interpretaciones realizadas por los operadores constitucionales han sufrido una cierta evolución. El cambio no ha estado a cargo únicamente del Tribunal Constitucional, sino que se ha producido asimismo a través de las decisiones

del Poder legislativo estatal, que tiene atribuida la función determinante de completar el bloque de la constitucionalidad al aprobar los Estatutos de Autonomía. Pueden señalarse al respecto dos elementos. Si se parte de la Sentencia de 28 de julio de 1981, que hizo una primera interpretación de los preceptos constitucionales referentes a la Provincia, puede verse que posteriormente se ha producido una nueva lectura al aplicar los preceptos constitucionales que inciden en la regulación de la Provincia con diferencias muy significativas. Por una parte, el mismo Tribunal Constitucional, recientemente, en su Sentencia de 5 de agosto de 1983 sobre el recurso previo planteado contra el Proyecto de Ley Orgánica y de Armonización del Proceso Autonómico, profundizando una línea interpretativa ya apuntada, ha confirmado, al menos de forma indirecta, que la Provincia como Entidad local desaparece en las Comunidades Autónomas, porque la Comunidad Autónoma tiene una naturaleza y unas características distintas a las que son propias de una Entidad local. La asunción por parte de la Comunidad Autónoma de la Provincia comporta su desaparición como Entidad local, además de implicar también la desaparición de su sistema de gobierno. Por consiguiente, el hecho de que las Comunidades Autónomas uniprovinciales reguladas en varios Estatutos aprobados durante los últimos tiempos conlleve la desaparición de la correspondiente Entidad local provincial —planteamiento plenamente asumido en la sentencia últimamente citada— supone una limitación de la necesidad constitucional de la Provincia. La evolución apuntada es aún más clara en el Estatuto de Autonomía de las Islas Canarias, que no es una Comunidad uniprovincial. En este Estatuto prácticamente desaparece la Provincia como Entidad local.

5. La Constitución establece como elementos de la organización territorial del Estado —entendido como comunidad, colectividad u ordenamiento y no como aparato— las Comunidades Autónomas, las Provincias y los Municipios, y les reconoce autonomía para la defensa de los respectivos intereses, que deberán ser identificados por el legislador estatutario con un procedimiento especial o bien por el legislador ordinario en el caso de las Entidades locales. Evidentemente, el hecho de que el mismo artículo 137 contemple la aparición de una nueva Entidad en la que se articula la organización territorial del Estado-ordenamiento, como son las Comunidades Autónomas, implica que la misma Constitución ha previsto una redefinición de los intereses públicos en relación con la distribución heredada,

que en parte está concretada en la regulación de las Diputaciones y de los Ayuntamientos.

Según la Constitución, el Municipio es una Entidad local autónoma con órganos representativos de gobierno que defiende sus intereses respectivos, lo que comporta un determinado círculo de competencias y los medios suficientes para el ejercicio de dichas competencias. Por lo que se refiere a la Provincia, tema al que ya hemos aludido, queda definida como Entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. En este sentido es conveniente tener en cuenta que la Provincia no ha sido la única circunscripción territorial estatal, ya que el Estado, si bien a menudo ha utilizado la Provincia como ámbito para el cumplimiento de sus funciones, en otras ocasiones prescinde de la Provincia y utiliza otras divisiones. En consecuencia, el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, que hace de la Provincia la división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, tiene evidentemente una significación que no puede ser considerada totalizadora. Por otra parte, la Provincia, de acuerdo con el artículo 141, es una Entidad local territorial, agrupación de Municipios, autónoma, para defender los respectivos intereses definidos por el legislador y con órganos de gobierno representativos. Además se prevé que puedan existir otras agrupaciones de Municipios distintas de la Provincia, y en las islas, además de la Provincia, pueden existir organizaciones administrativas propias. Es necesario añadir que el artículo 152 de la Constitución, en relación con las Comunidades Autónomas que alcancen inicialmente el nivel más alto de autonomía, prevé la existencia de circunscripciones territoriales propias, dotadas de personalidad jurídica.

6. Al estudiar la regulación constitucional sobre la organización territorial del Estado debe considerarse un último elemento. Se trata de plantear cuáles son las potestades estatales en orden a la organización territorial. En este punto, evidentemente, es necesario hacer referencia a las competencias otorgadas al Estado en el artículo 149 en relación con el establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En este orden de consideraciones hay que referirse en primer lugar al alcance que el Tribunal Constitucional ha dado a esta competencia estatal. Por una parte se ha interpretado que las bases que acotan la competencia legislativa de las Comunidades Autónomas siempre deben permitir un desarrollo diferenciado. Por otra parte se ha extendido de forma muy amplia la

significación de lo que debe entenderse por régimen jurídico de las Administraciones públicas, comprendiendo la organización, las competencias y lo que propiamente es el régimen jurídico de las Administraciones públicas.

¿Cómo se concreta esta competencia en el anteproyecto de Ley de Bases de Régimen Local? No pretendemos hacer un análisis sistemático, sino solamente citar algunos elementos significativos para las cuestiones planteadas en estas páginas. En primer lugar se atribuye a las Diputaciones Provinciales unas competencias relativamente genéricas en orden a la coordinación, la planificación y la asistencia a los Municipios; asimismo se consagra el Plan Provincial de Obras y Servicios, que será coordinable por las Comunidades Autónomas. Ahora bien, en el caso de Cataluña este planteamiento no es aceptable, ya que en la nueva regulación del Plan de Obras, adoptada durante el período de la Generalidad provisional, se estableció el carácter unitario del mismo. Por lo que se refiere a los Ayuntamientos, se prevén unos servicios mínimos en función de la población que constituirán las auténticas competencias municipales, y son enumeradas otras materias en las que los Ayuntamientos pueden tener competencias, de acuerdo con las decisiones del legislador sectorialmente competente. Si esta interpretación es correcta quedará un espacio para la alteración del sistema local general y para plantear una organización territorial nueva con Entidades intermedias. En cambio, si se entendiera que las competencias señaladas en el segundo grupo son competencias necesariamente propias de los Ayuntamientos, entonces las perspectivas a este respecto serían reducidas. El anteproyecto contempla también la posibilidad de que se creen Comarcas, pero introduce ya determinados matices en el procedimiento de creación de las mismas —lo que no deja de ser una restricción de las potestades de las Comunidades Autónomas— en el sentido de que la creación debe producirse previa audiencia a los Ayuntamientos, que las Comarcas han de tener la condición de agrupación de Municipios, que los órganos de gobierno de las Comarcas han de ser de representación de los Ayuntamientos y que las competencias de las Comarcas no pueden abarcar las que se han calificado como servicios mínimos municipales ni todas las competencias del segundo grupo al que antes hemos aludido. Se hace también referencia a las áreas metropolitanas y con un cierto énfasis se plantea la necesidad de estructurar la organización territorial según pautas de administración indirecta, es decir, que las Entidades locales, por una

parte, ejerzan competencias propias, pero por otra presten servicios y ejerzan competencias cuya titularidad corresponde a Entidades distintas, bien a las Entidades locales superiores, bien a la Comunidad Autónoma.

7. El Estatuto de Cataluña contiene varias directrices que contribuyen a perfilar el marco institucional de la organización territorial. En la misma definición del territorio de la Comunidad Autónoma se hace una reafirmación comarcalista. Asimismo se consagra la potestad organizatoria de la Generalidad en este campo tanto al prever que una Ley autonómica regule la organización territorial como al atribuirle competencia en materia de régimen local; ambas titularidades, de régimen local y para regular la organización territorial, deben situarse en el marco de las bases establecidas por el Estado. Por otra parte, el Estatuto contiene criterios materiales concretos que deben informar el ejercicio de la potestad organizatoria. En este sentido deben distinguirse los principios generales y las determinaciones concretas. Los primeros están contenidos en el artículo 37, 3, que reproduciendo casi literalmente el artículo 103 de la Constitución alude a que la Administración de la Generalidad debe reestructurarse según «criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones». Se trata de previsiones demasiado genéricas para extraer de ellas algo más que una directriz orientadora susceptible de desarrollos muy variados. No obstante, las soluciones que se adopten no pueden llevar, sin que se produzca una contradicción con los principios estatutarios, a un sistema centralizado de gobierno ni a una Administración autonómica altamente concentrada.

El artículo 5.º contiene un conjunto de determinaciones precisas sobre los niveles de organización territorial y sus características. El Municipio constituye una Entidad necesaria en la organización de la Generalidad, pero junto al Municipio aparece también la Comarca como Entidad necesaria, a diferencia de lo que sucede en otros Estatutos de Autonomía, en los que la Comarca es simplemente una Entidad eventual que las Comunidades Autónomas pueden crear. En el caso del Estatuto de Autonomía de Cataluña la Comarca se configura como una Entidad local territorial. Se admiten también como Entidades locales dotadas de autonomía, además del Municipio y la Comarca, las agrupaciones urbanísticas y metropolitanas, pero éstas no constituyen un nivel necesario en el sistema de gobierno local. En fin, el Estatuto contiene un precepto un tanto curioso en el apar-

taño 4.º del artículo 5.º, que hace referencia a la Provincia con una remisión a la Constitución, pero con la especificación de que la referencia a la Provincia se entiende no solamente como circunscripción estatal, sino también como Entidad local.

En definitiva, la organización territorial de la Generalidad se fundamenta sobre Entidades dotadas de autonomía: el Municipio, la Comarca, posibles Entidades de carácter metropolitano o urbanístico y, finalmente, la Provincia. También admite el Estatuto otros dos elementos al definir la organización territorial: por una parte agrupaciones sectoriales o funcionales que no tienen autonomía territorial y por otra se hace referencia a demarcaciones supramunicipales; al utilizarse el término demarcación deben entenderse como simples divisiones territoriales para llevar a cabo la acción administrativa de la Comunidad Autónoma.

III. CRITERIOS DE ORGANIZACION DE LAS ADMINISTRACIONES PUBLICAS

Señaladas las coordenadas en que deben plantearse las opciones de organización territorial, consideremos los criterios sobre sistemas de organización de las Administraciones públicas que pueden constituir pautas para valorar las diversas alternativas y su mayor o menor adecuación a las disposiciones constitucionales y estatutarias.

En este sentido deben recordarse los objetivos a tener en cuenta al organizar una Administración pública: necesidad de aproximar los servicios al ciudadano, suficiencia de las áreas previstas para la prestación de los servicios, establecimiento de una estructura eficiente, participación del ciudadano, creación de medios de coordinación entre las diversas estructuras. Quizá haya también que poner especial énfasis en la consideración del principio de simplicidad, tanto en orden a no alimentar lo que por otra parte parece un imparable crecimiento burocrático, como, en segundo lugar, para conseguir que al ciudadano le sea fácil identificar los diversos niveles de administración.

Señalados estos objetivos debe también aludirse, necesariamente de forma muy breve, a los dos sistemas clásicos de organizar las Administraciones públicas: por una parte el sistema binario, según el cual una misma Administración pública gestiona todas sus competencias, tanto en sus niveles centrales como en los periféricos, y por

otra el sistema de administración indirecta, en el que una determinada Administración utiliza otras Administraciones públicas, de ámbitos territoriales más reducidos, para prestar periféricamente sus servicios. Como modelo de sistema binario clásico podemos citar la Administración tradicional española. Corresponde en cambio al tipo de administración indirecta el sistema previsto en el artículo 118, 2.º, de la Constitución italiana, según el cual las Regiones autónomas gestionarán normalmente sus competencias a través de las Entidades locales y por tanto no organizarán servicios periféricos. Sin considerar en toda su amplitud las ventajas e inconvenientes de uno y otro sistema, es, no obstante, posible apuntar algunos. Entre los inconvenientes del sistema binario debe citarse el crecimiento burocrático, la duplicación de servicios, la coincidencia de instancias distintas en un mismo nivel territorial. De otro tipo son los inconvenientes del sistema de administración indirecta, siendo de señalar especialmente la dificultad de asegurar la dirección superior en la prestación de servicios, ya que puede tener alguna repercusión el hecho de que la Administración competente haya de valerse de otra Administración gobernada por fuerzas políticas distintas. Esas diversas técnicas son además susceptibles de regulaciones muy variadas, siendo particularmente significativas en los supuestos de administración indirecta las cuestiones referentes al control y en especial a la admisión de un procedimiento de sustitución a cargo de la Administración titular, inicial o permanente, de la competencia. Al ponderar la viabilidad de adoptar un modelo de organización de administración indirecta deben considerarse también las características de las transferencias de servicios, las cuestiones referidas al personal y su régimen y también, contemplando la otra vertiente, la idoneidad de las propias Entidades locales destinatarias para asumir nuevas funciones. En cualquier caso, la atribución de tareas de gestión solamente puede hacerse, en cuanto a sectores homogéneos, con las competencias locales y en supuestos singularmente estudiados. Ahora bien, debe advertirse que no se trata en ningún caso de una opción que deba de ser planteada en términos radicales, sino que también es perfectamente posible una variada dosificación de procedimientos de administración indirecta en una estructura que con carácter general se inspire en directrices propias del sistema binario.

Evidentemente, en el momento de plantearse un modelo de organización territorial debe también tenerse en cuenta si éste se dispondrá según criterios de uniformismo o de diversidad, en el sentido

de si en cada nivel territorial se establecerá el mismo tipo de organización, esto es, una Entidad con los mismos poderes y con iguales características, o bien se establecerán estructuras distintas de acuerdo con las características del territorio, de la población, etc.

Finalmente debe insistirse en un punto al que ya se ha aludido. En el momento en que se plantean alternativas de organización territorial debe tenerse en cuenta que la instauración de un nuevo nivel de Administración pública presenta siempre dificultades, factor que debe valorarse aún con más cuidado en un momento en el que se construye otro nuevo como consecuencia del restablecimiento de la autonomía.

IV. LAS ALTERNATIVAS PARA UN SISTEMA DE GOBIERNO LOCAL EN CATALUÑA

En la exposición de las alternativas concretas de organización territorial, en la que no está ausente una perspectiva de ingeniería administrativa siguiendo los criterios citados, se distinguen diversos conceptos. En primer lugar la atención se centra en los posibles niveles de organización territorial. Esta cuestión es especialmente delicada, ya que no pueden multiplicarse alegremente los niveles de Administración. Por otra parte debe tenerse en cuenta que la tentación de proliferar las instancias de gobierno local no se ha manifestado principal ni únicamente en el supuesto del Estatuto de Cataluña. De hecho hay Estatutos que prevén más niveles de organización territorial: así, por ejemplo, el Estatuto de Autonomía de Galicia, además de mantener la Provincia y el Municipio, prevé el establecimiento de la Comarca como Entidad local necesaria y, además, por debajo de los Municipios recoge como Entidad local la Parroquia, institución tradicional en Galicia.

Del marco jurídico configurado por la Constitución y el Estatuto se derivan como necesarios en Cataluña tres niveles: el Municipio, la Comarca y, con las observaciones apuntadas, la Provincia. Además y de forma puntual se admite la existencia de otros posibles niveles que pueden sustituir algunos de los anteriores o complementarlos, como es el nivel relacionado con el fenómeno metropolitano, especialmente significativo para el área de Barcelona. Además, debemos plantearnos los temas de descentralización municipal, que puede tener una especial significación en las grandes ciudades, y en concreto en Barcelona. Para finalizar debemos mencionar una cuestión que

también forma parte del mito que se ha ido formando en torno a la organización territorial de Cataluña. Se trata de la división superior a la Comarca, que ha recibido el nombre de «Veguería» o Región.

¿Cuáles son las hipótesis que durante los últimos años se han planteado? Por una parte, y prescindiendo del nivel de descentralización de los Municipios, se ha propuesto un esquema basado en cuatro niveles: el Municipio, la Comarca, la Provincia y en el punto intermedio la «Veguería». Algunos autores califican la «Veguería» como simple demarcación o división del territorio para la prestación de servicios de la Generalidad; otros le otorgan la condición de Entidad local. Evidentemente, cuatro niveles son muchos. Desde otras tribunas se expone que podría reducirse la organización territorial de Cataluña a dos niveles, con la subsistencia necesaria de la Provincia y con diversas soluciones difíciles y complicadas, como una reunificación de Municipios y Comarcas que de alguna forma chocaría con los propios preceptos constitucionales. También se ha mantenido un esquema dual por la vía de asimilar las Comarcas a las Provincias. Ahora bien, realmente estas propuestas no encuentran encaje en el Estatuto, que señala tres niveles necesarios de organización territorial con Entidades dotadas de autonomía.

Existen opciones que plantean tres niveles. Son muchas y presentan variedades. Algunas prevén la Provincia, una gran redefinición de los Municipios —partiendo de los casi mil Municipios actuales proponen reducirlos a poco más de un centenar a través de un intenso proceso de fusiones— y una Comarca de gran dimensión que vendría a coincidir aproximadamente con las «Veguerías». Un segundo grupo de alternativas parte del mantenimiento de los actuales Municipios, acepta Comarcas relativamente pequeñas desde el punto de vista de su dimensión territorial y se plantea la «Veguería» como Entidad local —algunas solamente como demarcación para la prestación de servicios de la Generalidad— y prescinde de la Provincia, suscitándose las cuestiones sobre la constitucionalidad de esta medida, a las que antes hemos aludido.

Existe otra opción, en la que se parte del realismo de mantener aproximadamente la organización municipal vigente, previendo fórmulas de reducción de Municipios pero sin poner en marcha un proceso generalizado de fusiones como se hizo en Alemania o en Bélgica. Se acepta la Comarca con dimensión territorial relativamente pequeña y se propone la coincidencia entre la Provincia y la «Veguería», de manera que ésta tendría a la vez, al igual que la Pro-

vincia, la condición de Entidad local y de demarcación para la prestación de servicios. Como la Constitución, al regular la Provincia, admite que puede hacerse una nueva división provincial, pueden plantearse dos hipótesis. La primera se concretaría en que el Estado estableciera una nueva división provincial de Cataluña, creando una o dos Provincias más, a través de la correspondiente Ley orgánica, planteándose algunos problemas por las consecuencias que se derivan de la división en cuanto a la composición del Senado y en relación con la alteración de las circunscripciones electorales para diputados a Cortes. Como segunda alternativa se orientaría hacia un aumento del número de las Entidades de gobierno de las Provincias como Entidades locales, sin variar, no obstante, la Provincia como demarcación para la prestación de servicios territoriales. La Constitución, como es sabido, regula la Provincia al mismo tiempo como demarcación para la prestación de servicios y como Entidad local. Respecto de esta última condición puede plantearse la hipótesis de un doble órgano de gobierno. No se trata de fundir la personificación única que corresponde a la Provincia como Entidad local a través del establecimiento de dos órganos representativos de la misma Entidad, sino que a la vez que se mantiene la personalidad única y la titularidad de la representación se delegan todas las funciones referidas a un determinado territorio en la institución creada para la gestión del mismo en función de sus condiciones urbanísticas o metropolitanas. Con otras palabras, se trataría de una operación que se realizaría en dos momentos distintos: por una parte el reconocimiento institucional del hecho metropolitano del área de Barcelona y por otra la delegación, permanente y general, y en virtud de la Ley, de todas las funciones de la Diputación de la Provincia de Barcelona, a excepción de las representativas, en la Entidad de gobierno metropolitano. De esta forma, desde la perspectiva de la realización de la acción pública, se produciría una acomodación mínima e imprescindible de las Entidades de gobierno a las peculiaridades de la realidad: al mismo tiempo que se constituye con la suficiente dimensión el área metropolitana de Barcelona se adapta el sistema de gobierno local. Si a ello añadimos que nada impide que la Generalidad, al definir sus demarcaciones para la prestación de servicios por la vía del sistema binario o de acuerdo con los procedimientos de administración indirecta, pueda utilizar, además del esquema de las cuatro Provincias, cualquier otro, y, por ejemplo, el que acabamos de perfilar de cinco unidades, las razones de simplicidad y coinci-

dencia de áreas de gobierno podrían llevar a fortalecer la división apuntada a través del establecimiento de cinco circunscripciones. Debe tenerse en cuenta que las Provincias han existido desde 1833, por no decir desde 1822, hasta hoy sin interrupción. Además, en las últimas décadas la polarización de la población ha confirmado que las capitales de Provincia han resistido más que las demás ciudades la atracción de la costa o de la conurbación de Barcelona. Ello permitiría plantearse la división de la Provincia de Barcelona como Entidad local en dos en la *realidad institucional*, existiendo la Diputación para una parte de la Provincia y un Consejo Metropolitano para la otra. Por consiguiente, se constituirían a efectos electorales o estatales cuatro Provincias como demarcación territorial y a efectos del gobierno local *efectivo* quedarían cinco áreas: las otras tres Provincias más las resultantes de la reestructuración motivada por la existencia de la conurbación de Barcelona, lo que no es contradictorio con la misma Ley de Bases prevista por el Estado, que prevé la creación de áreas metropolitanas. Evidentemente es una solución de «apaño», pero deriva del convencimiento que de momento resulta difícil prescindir de la Provincia y también alterar su número.

En relación con el tema de la uniformidad-diversidad en la disposición de la organización territorial, no es arriesgado afirmar que uno de los mayores defectos del gobierno local a lo largo de los últimos ciento cincuenta años consiste en su regulación uniformista. Como no es acertado regular una realidad que es distinta utilizando siempre el mismo esquema, es imprescindible la introducción del principio de diversidad tanto a nivel municipal como a nivel comarcal, y ello sobre todo desde el punto de vista del reconocimiento de la especialidad de la ciudad de Barcelona y de su entorno, que plantea una serie de problemas considerables, cuyo estudio no podemos hacer ahora, que derivan no sólo de la tradición de un régimen especial para la ciudad o de la existencia de una Entidad de nivel intermedio, como es la Corporación Metropolitana de Barcelona, sino también del hecho de referirse a la administración del territorio en el que se concentra la parte más importante de la actividad económica de Cataluña.

El tercer punto que puede retener nuestra atención se expresa en la siguiente cuestión: ¿Cuál es la división territorial o los límites a utilizar? De alguna manera se ha aludido ya a ellos, pero es conveniente hacer alguna precisión. Por lo que se refiere a los Municipios, la opción más realista en estos momentos parte del reconoci-

miento de la actual división municipal, si bien es necesario al mismo tiempo prever sistemas para favorecer fusiones y agrupaciones de Municipios. Evidentemente queda otra alternativa, muy difícil, que se concreta en una gran reforma que implique la supresión de muchos Municipios, planteamiento que resolvería de una vez muchos problemas y crearía, lógicamente, unos nuevos límites municipales. Por lo que se refiere a las Comarcas caben dos planteamientos: uno consiste en volver a iniciar estudios para ver cuáles son los límites de las Comarcas, trabajos que pueden prolongarse durante mucho tiempo y cuya aceptación estaría condicionada por requerimientos políticos; otra es recurrir a la división de 1932-36, que presenta algunos problemas e incluso errores, pero tiene la ventaja importante de ofrecer un marco inicial, cuya posible inadecuación a la actualidad es relativa cuando se contempla la función de la Comarca como respuesta al minifundismo municipal. Así lo ha entendido la Ley de Alta Montaña de 9 de marzo de 1983 (Disposición adicional), que ha definido el ámbito territorial de los correspondientes Consejos según dicha división. En cualquier caso, de adoptarse de entrada las delimitaciones comarcales de la Segunda República deberían también preverse los procedimientos adecuados para readaptarlas. Por lo que se refiere a las Provincias-«Veguerías», el esquema expuesto resuelve la cuestión. También respecto de este nivel de administración podrían admitirse posteriormente correcciones de límites de algunas de las Provincias, pero en cualquier caso la novedad más importante en este tercer nivel sería el desglose únicamente en el nivel de la realidad institucional y según los procedimientos indicados de la Provincia de Barcelona.

En cuanto al tema de las competencias de las diversas Entidades que compondrían el sistema articulado de gobierno local que exponemos, sería importante seguir criterios de diversidad buscando mecanismos de flexibilidad a través de atribuciones procedimentales de funciones y tener en cuenta la posible aplicación, aunque de forma limitada, de un esquema de administración indirecta que no está expresamente impuesto por el Estatuto pero que con frecuencia puede resultar un camino racional. Lógicamente, las alteraciones que derivan de la introducción de la Comarca y de una revisión de otros niveles de gobierno local lleva a una redefinición de los intereses respectivos —para utilizar la expresión del art. 137 de la Constitución— que definen los ámbitos de autonomía de cada Entidad; redefinición en la que habrá de tenerse en cuenta además la aparición

de un nuevo nivel de administración representado por la Generalidad. Además, tal como acabamos de decir, a las funciones propias habrá que añadir las posibles transferencias o delegaciones. Por lo que se refiere a la Comarca, su ámbito competencial derivaría en parte de las funciones que hoy ejerce la Diputación y en parte de las que tienen atribuidas los Municipios, si bien algunos no pueden ejercerlas por falta de medios. De esta manera se formaría un núcleo mínimo de competencias comarcales que tendría un carácter uniforme, compuesto básicamente por funciones de planificación, asistencia a los Municipios y coordinación. A partir de este núcleo mínimo podría preverse un segundo nivel de competencias comarcales, general para todas las Comarcas o bien singular para algunas de ellas, en función de sus características —la Ley de Alta Montaña ya apunta competencias específicas para algunas Comarcas, y, evidentemente, cualquier organización de la zona metropolitana de Barcelona deberá también incidir en dicha especialidad—. Y, en fin, sería necesario prever como tercera posibilidad que los Municipios pudieran concordar con la Comarca la prestación de determinados servicios, singularmente cuando un Municipio concreto no puede hacer frente a la prestación de los mismos. También en el nivel municipal la diversidad debería ser, a mi entender, un criterio a tener en cuenta que además está relacionado con la configuración del orden competencial de las Comarcas. No es posible extenderse aquí en esta cuestión. Solamente un punto. Las ya citadas peculiaridades de la ciudad de Barcelona y de su zona inmediata deberían proyectarse en la regulación positiva, considerando su capitalidad histórica y efectiva, y la progresiva configuración —por una serie de factores, como son el pequeño tamaño del término, la realización de servicios de ámbito superior, etc.— de un sistema interrelacionado, aspecto de especial relieve al proceder a una descentralización seria de la Administración municipal en los distritos. En el supuesto de las Diputaciones y de las «Veguerías» (Diputación-«Veguerías» pasa a ser en el esquema que exponemos un único nivel) se produciría una disminución de competencias propias respecto a la situación originaria. No debemos olvidar que por una parte se ha constituido la Administración autonómica y por otra nacerían las Comarcas. La Diputación-«Veguería» quedaría en el mismo centro. No obstante es necesario tener también en cuenta las funciones no propias que podrían ser incrementadas en un esquema de administración indirecta a través de las transferencias y delegaciones de la Generalidad, que podrían

tener un alcance distinto según fuera una u otra la Entidad destinataria y podría reflejarse también en este punto la especialidad propia de la zona de Barcelona, en la que la confluencia de intereses locales y no locales puede llevar a establecer soluciones distintas.

En cuanto a los órganos de gobierno, en relación con la Comarca, existen dos opciones: o elección directa de los órganos de gobierno de la Comarca o bien la elección indirecta. El anteproyecto de Ley de Bases que está a punto de discutir el legislador estatal se inclina por un sistema parecido al actual de las Diputaciones. Puede ser útil en una fase inicial pero no sería un buen sistema definitivo. Un sistema de reparto global de los escaños por zonas, según criterios de proporcionalidad corregida, sería en el futuro mucho más adecuado que el de la simple Comarca administrada por los representantes de los Municipios, que desde este punto de vista se parecería mucho a una mancomunidad.

Por lo que se refiere a la Hacienda, tema en el que no podemos entrar en el marco de estas páginas, puede hacerse únicamente una acotación, en el sentido de que debe partirse de las coordenadas generales definidas por el ordenamiento. No puede plantearse que el establecimiento de la nueva organización, que ha de asumir funciones hasta ahora a cargo de los Ayuntamientos, deba de hacerse por cuenta de la Hacienda de la Comunidad Autónoma, pero tampoco si a dichas nuevas Entidades se les otorga la responsabilidad de dar servicios de los que es titular la Comunidad o se establecen órganos conjuntos para prestar ciertos servicios, puede ésta negarse a proporcionar los medios en la parte que corresponda. Por consiguiente, dejando al margen las competencias que pertenecen a las Comunidades Autónomas y que puedan ser atribuidas, transferidas o delegadas a las nuevas Entidades comarcales, la Hacienda de las nuevas Entidades ha de provenir de los medios normales de financiación de las Entidades locales. Otra cosa sería adoptar un enfoque no acertado porque el tema clave es sobre todo la suficiencia, y la misma deriva en el sistema financiero actual de la participación que el Estado otorgue a todas las Entidades locales.

El esquema deducible de las consideraciones anteriores en el marco del ordenamiento y teniendo en cuenta los criterios, objetivos y directrices que proporciona la ciencia de la organización administrativa, tiene unos puntos de referencia: por un lado conseguir un sistema de gobierno local relativamente simple, vista la necesidad de la existencia de tres Entidades dotadas de autonomía, que se deriva

de la Constitución y del Estatuto; en segundo lugar se pretende prefigurar un esquema en el que coincidan los espacios territoriales a considerar por las diversas Administraciones; en tercer lugar, sin pensar en una aceptación generalizada de criterios de administración indirecta, pueden seguirse en algunos supuestos, y, en fin, se pone de relieve la insuficiencia de todo enfoque de organización territorial de Cataluña que no tenga en cuenta la problemática del área de Barcelona.



REVISTA
DE
ESTUDIOS
DE LA
VIDA LOCAL

II. CRONICAS

