

PERSPECTIVAS DE ORGANIZACIÓN SUPRAMUNICIPAL *

TOMÀS FONT LLOVET

- I. Introducción.
 - II. Pautas para el análisis.
 - III. Las tendencias europeas.
 1. Los procesos de reforma en Bélgica y República Federal de Alemania.
 2. La tradición asociativa en Francia.
 3. El debate en Italia.
 - IV. Perspectivas de organización supramunicipal en España.
 1. Los condicionantes y los elementos constructivos.
 2. El asociacionismo municipal en el Proyecto de reforma local.
 3. Una nueva concepción de la comarca.
 4. La Provincia como organización de asistencia y cooperación.
 5. Estructuras locales y planificación.
 - V. Conclusión.
- Anexo bibliográfico.

I. INTRODUCCIÓN

Los temas de la estructura del poder local han mantenido un constante interés, a través de la dilatada evolución de su régimen legal, precisamente porque constituyen en su conjunto una vasta problemática que nunca ha logrado, en nuestro país, disponer de una ordenación firme y estable que haya conseguido satisfacer plenamente las demandas sociales y políticas de todo orden que confluyen sobre las Administraciones locales.

La denominada «crisis del municipalismo» (ALBI), que trasluce de una u otra manera en todo el pensamiento político y jurídico-administrativo desde terciado este siglo, refleja en buena medida la insatisfacción que el cuerpo social acusa ante la posición institucional que los entes locales ocupan dentro de la organización de los poderes públicos en los estados de la Europa occidental.

* Texto escrito de la conferencia pronunciada en el «III Curs d'Estiu d'Estudis Pirinencs» celebrado en la Seu d'Urgell. La intervención oral tuvo lugar el día 26 de julio de 1984.

Se señala reiteradamente que en la base de este fenómeno se sitúa el dato inequívoco de la creciente intervención pública en la economía y la paulatina configuración de la Administración pública como una organización prestacional que se legitima por su eficaz satisfacción de los intereses sociales que tiene encomendados. La incapacidad del municipio para hacer frente con éxito a este nuevo mandato —que se llegará a imponer constitucionalmente al conjunto de las Administraciones públicas— sería la grieta que resquebrajaría la tradicional organización de los poderes locales y propiciaría un robusto y generalizado movimiento centralizador en los países de nuestro entorno y, cómo no, en España misma.

Lo cierto es que esta innegable realidad ha contribuido a oscurecer notablemente toda la otra vertiente de las organizaciones locales que las caracteriza decisivamente y que, no obstante, ha ido largamente descuidada. Me refiero al papel que sobre todo el municipio, entre todos los poderes locales, debe jugar en el conjunto de un sistema político considerado como tal, más allá de su estricta configuración como Administración pública. El municipio, entendido como organización política de base, de estructura plenamente democrática y representativa de los intereses de la colectividad que lo sustenta, pero que se ha visto relegado, sin embargo, a la posición de un engranaje más, una terminal, de la compleja organización estatal.

Sólo recientemente, en las últimas décadas, y al filo de una vasta operación de reforma del régimen local emprendida en algunos países del área anglosajona, se inicia una nueva fase cultural en la que la función política de participación democrática que desarrollan los entes locales va recuperando el lugar que le corresponde en el debate sobre el futuro institucional de la Administración local.

Así las cosas, no es de extrañar que al abordar el tema de los pequeños municipios y las alternativas de organización supramunicipal, insistamos en que se deben tener presentes en todo momento los dos factores que, cara y cruz de la misma moneda, convergen, inseparables, en la institución municipal: Administración pública prestadora de los servicios necesarios para la satisfacción de la demanda social de la comunidad local y organización política representativa de dicha colectividad e instrumento de inserción de la voluntad popular en los procesos decisorios del poder público.

Tal es, en mi opinión, la premisa constructiva que debe inspirar cualquier estudio o propuesta que tenga por objeto el régimen local o aun alguna de sus facetas. Cierto es que en el momento actual la delicada tarea de mantener vivos y compaginar ambos aspectos parece haber enraizado ya entre nuestros políticos y entre nuestros juristas. Pero es necesario insistir en ella porque no son desconocidas las tendencias a sobrevalorar las necesidades de crear unas administraciones locales robustas y eficaces en perjuicio —y no en justo equilibrio— de las exigencias fundamentales de la participación política y de la estructura democrática.

II. PAUTAS PARA EL ANÁLISIS

La problemática de los pequeños municipios y la formulación de posibles alternativas institucionales para solucionar sus insuficiencias dentro del sistema de los poderes locales ha sido y es tema recurrente y preocupación constante de muchos estudiosos y analistas de nuestra organización administrativa local (Jordana de Pozas, Marques Carbó, Martín Mateo, Cirilo y Sebastián Martín-Retortillo, etc.). Pero al mismo tiempo es también constante la indecisión del legislador para adoptar las medidas conducentes a tratar con realismo y eficacia esta endémica situación de carencia.

En efecto, como primera tacha que cabe oponer a nuestra legislación local vigente, y aún a los dos proyectos más recientes (el de mayo de 1981 y el de abril de 1984) debe señalarse la falta de realismo que supone establecer una detallada regulación general que puede ser excepcionada, en base a un régimen especial, para los municipios de reducidas dimensiones, en concreto para los que cuenten con una población inferior a 5.000 habitantes. No puedo sustraerme a la tentación, ante esta opción, de echar mano a las cifras para recordar que en 1981 los municipios españoles que reunían el citado requisito de población eran 6.969 sobre un total aproximado de 8.000 municipios: el 87 % de los municipios españoles no serían más, por tanto, que una excepción, una especialidad casi residual a la regla general.

No ignoro que este conjunto de pequeños municipios, por así calificarlos, sumaban únicamente en la fecha indicada, la sexta parte de la población total española, lo cual debe servirnos para matizar una precipitada valoración sobre la importancia relativa de tales entidades. Pero no es menos cierto que la postura del legislador que estamos considerando muestra una verdadera falta de atención —cuando no de motivación, debida al escaso peso político de las comunidades afectadas— por los municipios más característicos y tal vez más definidores de nuestro sistema local. Hace ya 25 años se llamaba la atención, una vez más, sobre este extremo, señalando que «habrá que comenzar a pensar si no deberá ser este tipo de municipios el que determine los criterios generales y sean los otros, los no pequeños municipios, los que realmente constituyan la excepción» (S. Martín-Retortillo).

Esa falta de sensibilidad no es sino una manifestación más del radical uniformismo que ha constituido la «espiná dorsal» de nuestro sistema municipal (Nieto). Uniformismo que, en nuestro pasado, ha corrido paralelo a una decidida centralización, ya que no en vano ambas tendencias se complementan y obedecen, por lo demás, a orígenes ideológicos y políticos comunes. Entre ellos, el dogma de la igualdad.

Pero hoy día a nadie se le oculta que la igualdad no sólo individual sino de las colectividades locales debe tenderse en base al tratamiento específico y no uniforme de las situaciones diversas. La primera técnica operativa, por tanto, que en el futuro debe potenciarse, en relación con el tema que nos ocupa, es la *flexibilidad* que el legislador ha de garantizar para que sea posible ofrecer un amplio abanico de medidas organizativas y funcionales que sean adecuadas, en cada caso concreto, a la necesidad de las pequeñas comunidades locales de superar de una u otra forma sus respectivas estructuras municipales.

En segundo lugar quiero resaltar que carecería también de realismo pre-

tender afrontar el problema de los pequeños municipios de una manera aislada y ajena a un replanteamiento global del régimen local a realizar desde una perspectiva descentralizadora.

La fragmentación municipal es un dato, un elemento real que se inserta en el complejo sistema organizativo de la Administración local, de modo que la respuesta que se dé a aquella situación deberá encuadrarse necesariamente en la nueva ordenación de conjunto que configure al poder local como un mecanismo de *descentralización* y de distribución del poder público. Con certeza se ha afirmado que «el centralismo se alimenta con la división de los municipios» (J. de Savigny). Toda política que tienda a superar las deficiencias que se derivan de tal división debe, en consecuencia, encajar, para complementarla, en un diseño general de aspiraciones descentralizadoras y no caer en la óptica particularista de que se está tratando únicamente de resolver una situación aislada.

Una última consideración de carácter general íntimamente ligada a la anterior cabe establecer en este momento. Si el tema de los pequeños municipios y de las alternativa de organización supramunicipal no es pensable fuera del contexto de un ordenamiento local descentralizado, tampoco esta última cuestión puede plantearse correctamente si no es entendiéndola como una pieza más que configura decisivamente el ordenamiento organizativo del Estado en su actual estructura autonómica. Poder local y poder regional se condicionan y se sustentan mutuamente y de su concreta articulación en cada momento histórico resultará el modelo real y efectivo de la organización estatal.

La inserción de las Comunidades autónomas dentro de la pirámide de niveles territoriales políticos y administrativos lleva consigo un cúmulo de consecuencias de muy diverso orden. A los efectos del tema que tenemos propuesto, interesa al menos destacar algunas de ellas.

De una parte, las relaciones entre las estructuras locales y la organización autonómica se presumen, desde el primer momento, especialmente complejas, tal vez, precisamente, por la mayor proximidad y coincidencia de objetivos entre ambas instancias. Últimamente se insiste en que los principios constitucionales de coordinación y eficacia han de presidir con vigor la organización y el funcionamiento de todas las Administraciones públicas, pero esta constatación no puede hacernos olvidar que igual rango supremo asiste a los principios de autonomía y descentralización (PAREJO, SÁNCHEZ MORÓN).

Entiendo que, en virtud de todo ello, es necesario que se tienda a configurar un «continuum funcional» (GIANINI) y estructural entre el poder local y el poder regional o autonómico, de forma que tanto los municipios y provincias, como las demás organizaciones locales de las que nos ocuparemos más adelante, lleguen a constituir verdaderas entidades autónomas y descentralizadas de la Administración de la Comunidad Autónoma —con diversos niveles e intensidades, claro está—, y cuyas respectivas posiciones en el sistema de las Administraciones públicas resultarán del tratamiento que el legislador atribuya a los principios organizativos antes citados.

En todo caso, parece obvio que la mejor forma de evitar una «nueva centralización» en favor de las Comunidades Autónomas consiste en dotar a las entidades locales de los instrumentos necesarios para fortalecer su posición *frente y junto* a la Comunidad Autónoma, entre los cuales se cuentan, como veremos, las técnicas de organización supramunicipal.

Por otro lado, la asunción y ejercicio por las Comunidades autónomas de competencias legislativas en la materia de régimen local va a producir «un efecto inmediato de diversificación» (MUÑOZ MACHADO). Esta es una novedad importante que ha sido recogida ya, con distinto alcance, por los dos proyectos legislativos de reforma del régimen local que se han producido con posterioridad a la aprobación de la Constitución y de los primeros Estatutos de Autonomía.

Ya hemos señalado anteriormente que uno de los obstáculos más graves para el correcto tratamiento de las cuestiones referentes a los pequeños municipios y a sus cauces de solución ha sido la tradicional uniformidad de la legislación local española. Parece que ahora empiezan a apuntarse líneas de corrección de este fenómeno, abriendo la posibilidad de que sean los legisladores autónomos quienes vengán a establecer, con su mayor proximidad y conocimiento de los problemas locales, sistemas más realistas, eficaces y flexibles para la superación de las carencias de los municipios menores.

Las consideraciones anteriores se han formulado simplemente con el ánimo de establecer unas sencillas pautas, unas premisas iniciales que pueden delimitar en buena parte el marco general que a mi entender ha de encuadrar toda aproximación a los problemas del régimen local, pero en particular al tema de las perspectivas de organización supramunicipal de los pequeños municipios.

En síntesis, se trata de operar con técnicas flexibles, inscritas en la óptica más general de la ordenación global del poder y de las estructuras locales y que todo ello se incardina, en fin, en la época actual, en el complejo sistema descentralizador que representa el modelo de Estado autonómico o compuesto.

III. LAS TENDENCIAS EUROPEAS

Señalaba al iniciar estas reflexiones que el tema que hoy tratamos es objeto de común preocupación en todos los países europeos, tanto en los de tradición jurídico-administrativa napoleónica como en los de influencia anglosajona. En este sentido creo que puede ser enormemente ilustrativo para nosotros volver la atención hacia las experiencias y los debates que se están desarrollando en algunos de estos países, señaladamente en los que siguen el sistema continental.

No se pretende ahora, naturalmente, realizar un examen pormenorizado de los distintos ordenamientos en vigor, sino detectar a grandes rasgos cuáles son las líneas tendenciales que se van perfilando en dichos países, tanto en el plano del derecho positivo como en el del debate político y cultural.

Un primer dato relevante que debe mencionarse es que en la mayoría de los países el tratamiento de las soluciones organizativas para los municipios menores —identificados por lo general, con los de carácter rural— no se ha desvinculado de una concepción más general de reforma del gobierno local, de forma que el tema ha quedado integrado en el más complejo proceso de reorganización de los niveles territoriales de Administración con el que se pretende hacer frente, además, a las necesidades generadas por los fenómenos de las aglomeraciones urbanas, de las colectividades metropolitanas, de la ordenación del territorio y de la programación económica y social, etc.

En segundo lugar, llama la atención, asimismo, la diversidad de opciones que se han planteado y que han sido adoptadas en cada ocasión. La sistematización de las mismas se hace, por ello mismo, difícil, más aún si tenemos en cuenta que toda reforma territorial va acompañada de una profunda reordenación funcional que puede ofrecer numerosas variantes. En cualquier caso podemos señalar, al menos, las alternativas más caracterizadas y significativas, haciendo abstracción de matices y particularidades cuya omisión no impide adquirir una visión general del tema.

1. *Los procesos de reforma en Bélgica y República Federal de Alemania*

La solución que podríamos calificar como más drástica en relación a nuestro tema consiste en proceder a una vasta operación de *supresión*, por fusión o agregación, de los pequeños municipios que son incapaces para prestar adecuadamente los servicios dirigidos a satisfacer las necesidades básicas de la comunidad local. Las entidades resultantes de esta profunda reorganización contarán entonces con una dimensiones poblacionales y financieras más robustas y por tanto más aptas para servir de soporte a un aparato administrativo prestacional mucho más eficaz.

Este es el signo que ha seguido por ejemplo el largo proceso de reforma de las estructuras locales que se ha desarrollado en Bélgica a lo largo de la última década donde se ha pasado de contar con casi 2.400 municipios a un número algo inferior a los 600. Naturalmente la institución municipal ha salido reforzada en tanto que Administración territorial prestadora de servicios públicos pero al mismo tiempo se ha resentido negativamente en su función democrático-representativa al reducirse el número de corporaciones y quedar las resultantes más alejadas de las colectividades de base. Por esta razón se han adoptado algunas medidas complementarias pero aun así «la participación ha sufrido graves perjuicios» y se hacen imprescindibles todavía ulteriores reformas (Wuyts).

Un programa similar es el que se ha llegado a la práctica en la República Federal de Alemania que ha visto reducido el número de sus municipios de 24.000 a unos 10.000 y aún alrededor del 60 % de estos últimos conservan sólo el estatus de municipios no autónomos miembros de comunidades administrativas superiores que los agrupan y que son el verdadero escalón inferior del poder local, de manera que el resultado de la reforma ha desembocado en definitiva en la fijación de algo más de 3.000 corporaciones locales de base.

Con todo, la reforma alemana está apareciendo bastante compleja —primero reforma territorial o de estructuras, reforma funcional o de competencias más tarde—, y además puede decirse que adquiere un alcance distinto en cada Estado, ya que ésta es la instancia competente para promover la reforma.

Es interesante recordar que en relación con estas operaciones de fusiones y supresiones de municipios se suscitó una notable reacción de las entidades afectadas por entender que con ello se conculcaba la garantía institucional de la autonomía local establecida constitucionalmente. Sin embargo la mayoría de los recursos interpuestos no tuvieron éxito, puesto que la garantía institu-

cional protege a la institución municipal en su conjunto, pero no a los sujetos singulares, que pueden ser abolidos individualmente aun en contra de su misma voluntad (EMBED, PAREJO, CASTELLS, SIEDENTOPF).

Asimismo, dentro de la línea de reorganización territorial descrita cabe incluir los procesos reformadores de Gran Bretaña y de Suecia, tendentes, entre otros objetivos, a la reducción del número de colectividades locales de base, aunque presentan otras particularidades que configuran a estos movimientos como intentos de reforma general mucho más complejos.

2. *La tradición asociativa en Francia*

Una situación totalmente opuesta a las que se acaban de describir es la que persiste desde hace tiempo en Francia. Ante la existencia de más de 36.000 municipios, se ha intentado durante los últimos decenios llevar a cabo radicales reformas en materia de fusión y agregación municipal. El fracaso ha sido absoluto. Después del conocido informe «Vivre ensemble» de la Comisión Guichard y más aún de la reciente Ley de 2 de marzo de 1982 parece que se ha rechazado toda remodelación del mapa municipal (Moreau) y «queda claro que la consigna es: Los municipios no se tocan» y que, además, ninguna reforma local puede efectuarse contra la voluntad de los administradores locales (Mény).

Considerado el municipio, incluso el de ínfima dimensión, como núcleo fundamental del sistema democrático, la necesidad de superar la irracional fragmentación municipal y sus notorias deficiencias funcionales se ha atendido por otros métodos. De entre ellos nos interesa llamar la atención sobre las técnicas de *carácter asociativo* y de *cooperación intermunicipal*, que son profusamente utilizadas, en sus diversas variantes, por los municipios pequeños y sobre todo por los de carácter rural. Me refiero a los *syndicats intercommunaux*, ya sean monofuncionales o para un fin único, ya sean plurifuncionales con objetivos más extensos, que asumen por delegación voluntaria de sus miembros la prestación de uno o varios servicios locales a nivel supramunicipal.

Se trata como se puede observar, de recurrir a fórmulas similares en parte a nuestras Mancomunidades y agrupaciones municipales, caracterizadas, en la experiencia francesa, por la relevancia que se da política y doctrinalmente al carácter voluntario de tales asociaciones y al respeto que ello significa hacia la autonomía municipal.

Tampoco nos extenderemos en esta ocasión en desarrollar el régimen jurídico y las particularidades de los distintos modelos asociativos presentes en el sistema organizativo local de Francia. Pero sí vale la pena resaltar que, del principio federativo que inspira esta opción se derivan una serie de elementos a valorar positivamente.

Así, por una parte, se restringen al mínimo los supuestos de intervención autoritaria, respetándose en gran medida la iniciativa y la autonomía decisoria del municipio, que conserva, por tanto, el poder de disposición sobre sus propias competencias. Por otro lado, la cooperación intermunicipal establecida por vía asociativa refleja la gran variedad de situaciones distintas a las que es capaz de hacer frente, mostrándose esencialmente flexible y adaptable a los intereses y a las necesidades de cada colectividad local.

Por último, estas técnicas federativas no constituyen un fin en sí mismas, sino que las organizaciones supramunicipales resultantes participan, a su vez, en el establecimiento de relaciones consorciales, de coordinación y de asistencia con las demás colectividades locales departamentales y regionales, desarrollándose recientemente la tendencia a englobar todo ese complejo en el marco de una planificación participativa.

3. *El debate en Italia*

Para concluir este apartado quiero referirme finalmente a la evolución que en los últimos años se está produciendo en Italia en relación con la reforma del gobierno local, y que puede sernos de especial interés, entre otros motivos, por la estructura regional del Estado no demasiado lejana a la nuestra.

Recordemos, en primer lugar, como las Regiones italianas insistieron, durante la década de los años 70, en la promoción de un nivel intermedio de Administración entre el municipio y la región. El *comprensorio* aparece entonces sobre todo como un ente para la programación y la coordinación, pero su papel no es pacífico y además es disputado por otras instituciones como las *comunità montane* o los organismos supramunicipales creados por la ley de reforma sanitaria.

Por regla general el ente intermedio no estaba configurado en la línea de superación de las insuficiencias municipales en la gestión de los servicios, sino como elemento de definición de nuevos ámbitos territoriales de programación. El escaso desarrollo de esta última técnica de actuación ha propiciado, tal vez, que el *comprensorio*, que fue en su momento una verdadera innovación institucional, haya caído en una «crisis ideológica» (BIN) y «se esté dirigiendo hacia su extinción natural» (PUBUSA). Igualmente se halla en fase de redefinición la posición institucional de las *comunità montane* (ADORNATO), al mismo tiempo que se hace recurrente la idea de recuperar a la provincia como núcleo de relación entre Región y Municipio y órgano de programación y gestión de servicios de amplia escala, si bien no parece que se hayan clarificado las posiciones sobre este extremo (POTOTSCHING, FALCÓN).

Así las cosas, en los últimos tiempos se recobra el interés hacia los problemas funcionales del municipio y su reordenación a través de diversas fórmulas de colaboración, señaladamente las de naturaleza asociativa. En este sentido, las *asociaciones intermunicipales* están siendo auspiciadas tanto por el legislador nacional como por algunas Regiones, y son objeto de particular atención en los múltiples proyectos de reforma local formulados por el Gobierno y los distintos partidos políticos, así como el debate político, cultural y doctrinal («Proyecto Pavia», «Rapporto Aniasi», VANDELLI, etc.).

En síntesis, parece que se está apuntando, aunque no de forma totalmente homogénea, hacia un modelo de asociación basado en el principio federativo, que admite, no obstante, alguna intervención autoritaria en su constitución; que no excluye su integración, en ciertos casos, dentro de una entidad territorial intermedia, como sucedería con las *comunità montane*; que tendría carácter preferentemente plurifuncional y con un ámbito espacial de actuación más bien reducido; y que, en fin, gozaría de amplia autonomía esta-

tutaria, que tampoco le privaría de estar, en cierto sentido, a disposición del legislador regional.

Como recapitulación de las distintas experiencias que nos aportan los países analizados, podemos decir que básicamente son dos los sistemas adoptados para hacer frente a la situación de crisis municipal que, sobre todo, afecta a los pequeños municipios. Por una parte, la política de reducción del número de las colectividades locales de base y creación de niveles superiores de Administración. Por otro lado, fomento del asociacionismo municipal para la gestión de intereses y servicios comunes, compatible, por lo demás, con otras y variadas técnicas complementarias.

IV. PERSPECTIVAS DE ORGANIZACIÓN SUPRAMUNICIPAL EN ESPAÑA

1. *Los condicionantes y los elementos constructivos.*

Una vez que contamos con unas mínimas pautas para enmarcar nuestro análisis y conocemos a grandes rasgos las tendencias que se están produciendo en Europa, estamos en condiciones de formular ya nuestra particular posición respecto a las perspectivas de organización supramunicipal en el marco de la problemática de los pequeños municipios, referidas a la situación y al ordenamiento españoles.

De acuerdo con la filosofía que debe inspirar el tratamiento de estas cuestiones, no pretendemos ofrecer vías de solución de aplicación generalizable a las diversas situaciones que presenta la realidad española. Un reciente estudio (Carrillo Barroso) ha puesto de relieve la desigual implantación del inframunicipalismo en las distintas Comunidades Autónomas, lo cual significa que debe procederse con extrema atención a plantear el tema de la organización supramunicipal, y siempre desde ópticas que primen la diversidad y la flexibilidad.

En este sentido, vamos a centrar nuestras reflexiones, al menos en algunos aspectos, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, para lo cual habrá que tener presentes, además de los condicionantes normativos generales —la Constitución y, sobre todo, el Proyecto de Ley reguladora de las Bases del Régimen Local (PLBRL), publicado en el «BOCG», Congreso, de 3 de abril de 1984—, las previsiones del ordenamiento específico de Cataluña, en concreto, su Estatuto de Autonomía y en algún punto la Ley de Alta Montaña, de 9 de marzo de 1983, con las disposiciones que la desarrollan.

En todo caso, entiendo que pueden establecerse inicialmente algunas consideraciones de partida para el correcto entendimiento de la perspectiva que se adoptará. Consideraciones que se fundamentan en la experiencia histórica y legislativa de nuestro régimen local y en las posiciones políticas y doctrinales sostenidas entre nosotros en torno a los problemas de los municipios menores.

1) En primer lugar, el rechazo generalizado hacia la política de supresión de municipios por la vía de la fusión. Si en el plano positivo se ha procedido a la reducción en 1.200 del número de municipios españoles entre 1960 y 1981 (el 13 % de los más de 9.000 existentes en aquella fecha), se destaca,

no obstante, el carácter autoritario de estas medidas y los efectos contraproducentes que han originado en la identificación de las colectividades humanas de base y en la disposición de las correspondientes entidades políticas de representación y participación.

2) Rechazo también, en segundo lugar, al establecimiento de regímenes especiales para los pequeños municipios, que han consistido, por lo general en meras medidas de simplificación administrativa o bien en la exoneración de la obligación de prestar los servicios mínimos —lo cual redundaría en perjuicio de la colectividad afectada que ve rebajado aún más su nivel de calidad de vida—, o bien en la imposición de agrupaciones forzosas, en neto contraste con el principio de libre asociación.

3) Las Mancomunidades, Agrupaciones y otras figuras asociativas revisiten gran tradición —su origen se remonta a la Ley Municipal de 1870—, y son valoradas generalmente de forma bastante positiva por lo que aportan de positivo a la gestión conjunta de servicios municipales y prestación de los de ámbito supramunicipal. Pero tampoco permiten, en su ordenación actual, ofrecer una solución radical y definitiva a la crisis estructural del municipio, apareciendo además, como organizaciones insuficientes desde el momento en que están constituidas por municipios deficitarios.

4) La intervención de las entidades locales de nivel superior al municipio se entiende necesaria, al menos, para afrontar dos cuestiones: la asistencia técnica y financiera al municipio y la gestión y coordinación de los intereses supramunicipales y de los servicios correspondientes.

En todo caso, se trata de entidades locales de ámbito inferior al regional, decantándose las distintas posturas por la potenciación de las estructuras intermedias ya existentes (la Provincia) o por la creación de nuevos niveles infraprovinciales (la Comarca). Esta segunda opción, no obstante, no se presenta, en la actualidad —sí en épocas anteriores—, por regla general, como instrumento de solución a los problemas del pequeño municipio, sino como alternativa más global de la organización territorial de la Administración para la atención de intereses y colectividades que trascienden el ámbito municipal.

5) Por lo que se refiere a los aspectos funcionales, está vigente todavía en nuestro horizonte cultural y político el reclamo a técnicas de planificación como método de actuación de los poderes públicos que permita una efectiva coordinación entre los distintos niveles de administración.

6) El carácter «bifronte» —en el decir del Tribunal Constitucional— de la materia de régimen local abre las puertas a una amplia intervención de las Comunidades Autónomas en el campo de la organización local, dentro del marco fijado en los respectivos Estatutos y en la legislación básica del Estado.

Podrían añadirse algunos datos básicos más a esta esquemática fijación de coordenadas. Pero creo que son suficientes los seleccionados para extraer una primera conclusión provisional y trazar las líneas elementales de una posible propuesta organizativa y funcional.

La conclusión provisional consiste en descartar las técnicas de la fusión de municipios y de establecimiento de un régimen especial para los municipios menores como sistema general de actuación. Es cierto que el PLBRL pone a disposición de las Comunidades Autónomas la regulación de ambas posibilidades —artículos 13 y 29, respectivamente—, por lo que serán éstas las suje-

tos políticos competentes para decidir el régimen de utilización de estos mecanismos. Pero a mi entender, como he anunciado, deberá recurrirse a ellos con extrema cautela, con la conciencia de que pueden ser técnicas útiles para solventar únicamente situaciones extremas muy singulares en el caso de las fusiones, o para fijar estándares mínimos de organización y funcionamiento en una línea asistencial y de agilización en el supuesto de los regímenes especiales, siempre y cuando ello no implique una disminución en el rendimiento social de la institución municipal.

A mi modo de ver, una vía de solución a la precaria situación del inframunicipalismo que pretenda ser eficaz, realista y flexible ha de construirse necesariamente sobre la adecuada combinación de tres ejes fundamentales, que se corresponden con los datos básicos señalados hace un momento:

a) Revalorización del *principio asociativo o federativo*, como expresión del respecto a la identidad de las colectividades locales y de la garantía de la autonomía municipal.

b) Modernización y actualización de la posición y de las funciones del *nivel intermedio* de Administración local en tanto que estructura de programación, coordinación y asistencia a la organización municipal.

c) Incardinación de todos los niveles del gobierno local en un amplio proceso de *planificación* auspiciado, al igual que las demás operaciones citadas, por la Comunidad Autónoma.

Pues bien, veamos a continuación cómo puede producirse, en el ámbito de Cataluña, el ensamblaje de estos factores y cuáles son los elementos condicionantes que debemos tener en cuenta, en el bien entendido, lo repito una vez más, que no se puede olvidar la gran diversidad de situaciones que componen la problemática que hoy tratamos, lo cual impide avanzar modelos únicos y rígidos.

2. *El asociacionismo municipal en el Proyecto de reforma local*

La primera reflexión es la que nos lleva a considerar la evolución reciente en el tratamiento normativo del fenómeno asociativo en el ámbito municipal. En este sentido es obligada la referencia al reciente PLBRL. Por primera vez se omite toda referencia a las agrupaciones forzosas de municipios, en notorio contraste con el Decreto de 6 de octubre de 1977, todavía vigente (artículos 1 a 9 y 16) y aún con el proyecto de Bases de la Administración local de 1981 preparado por el Gobierno de UCD (artículo 33).

Por el contrario, el actual PLBRL centra su atención en las Mancomunidades voluntarias, que son la expresión del libre «derecho de los Municipios a asociarse con otros» que el legislador se limita a reconocer (artículo 42). En la formulación de este precepto va implícita una profunda valoración de la autonomía municipal en su faceta de la libre y voluntaria opción asociativa, que además encuentra cumplido reflejo en la aprobación de los Estatutos de la Mancomunidad, que corresponde a los Ayuntamientos interesados, sin otro trámite obligado que el informe, no vinculante, de la Diputación provincial correspondiente. También en este aspecto el PLBRL se aparta significativamente del Texto articulado parcial de la Ley 41/1975 antes citado —alguno

de cuyos extremos relativos a la constitución de las Mancomunidades, por cierto, fue declarado inconstitucional por la STC de 2 de febrero de 1981—, así como del Proyecto de 1981.

Es de notar que el PLBRL no contiene, en lo tocante a las Mancomunidades, remisión específica alguna a la legislación de las Comunidades Autónomas, a diferencia de lo que sucede en relación con las demás entidades locales distintas al Municipio y a la Provincia reguladas en el mismo Título IV del Proyecto.

Sin perjuicio de la intervención que las Comunidades Autónomas puedan tener en base a las reglas genéricas del artículo 5, parece que el Proyecto ha querido garantizar la máxima libertad asociativa a los Municipios.

Se detecta, por tanto, en mi opinión, una favorable predisposición hacia esta técnica de cooperación y colaboración intermunicipal que resulta de gran interés para la eficaz prestación conjunta de aquellos servicios que los municipios pequeños son incapaces de atender. No obstante, hay algunos aspectos de esta materia que el proyecto legislativo debería haber tratado con mayor audacia.

En efecto, parece que el citado artículo 42 se inclina por el diseño de una Mancomunidad de perspectivas algo limitadas. Así, expresiones tales como «ejecución en común de obras y servicios *determinados*», «cumplimiento de sus fines *específicos*», regulación de su «objeto y competencia» (en singular) y «plazo de duración», etc., nos aproximan a la idea de una organización asociativa temporal y de ámbito funcional restringido. Incluso la previsión del artículo 5.2 del Estatuto de Autonomía de Cataluña —podrán crearse otras agrupaciones de carácter funcional y con fines específicos— parece reflejar una postura parecida.

Cierto es que no se contiene en el PLBRL la expresa prohibición, que sí aparece en la legislación local vigente y en el Proyecto de 1981, de que la Mancomunidad asuma todas las competencias de los municipios integrados en ella, pero no cabe duda que el modelo de Mancomunidad prefigurado en el PLBRL se mueve en esta línea, clásica en la legislación local española y confirmada en su interpretación por el Consejo de Estado, de no permitir iniciativas asociativas de amplio alcance, con finalidades más o menos genéricas o indeterminadas.

Pues bien, creo que en este punto debe cambiar radicalmente la postura del legislador. La experiencia francesa de los *Syndicats intercommunaux à vocation multiple* (SIVOM) y las propuestas italianas en favor de las asociaciones intermunicipales de carácter plurifuncional señalan, en mi opinión, la perspectiva correcta que debe inspirar el tratamiento del fenómeno asociativo. Si se pretende construir una entidad local reforzada que, precisamente, permita superar la debilidad municipal, debe abandonarse la óptica sectorialista y favorecer, en cambio, un federalismo municipal que se dirija *tendencialmente* a aglutinar todas las competencias y servicios que no pueden ser correctamente ejercidos por los municipios menores.

No se me escapa que la razón de la desconfianza del PLBRL hacia las Mancomunidades de alcance general radica en la voluntad de preservar al municipio un círculo infranqueable de competencias que refleje el ámbito de la autonomía que tienen garantizada. Pero no es menos cierto que esta postu-

ra, probablemente correcta en relación a la distribución general de las responsabilidades del poder público entre sus diversos niveles territoriales, no es del todo aplicable a los supuestos como el de las Mancomunidades que estamos contemplando, en los que es la libre voluntad del municipio la que decide que la mejor garantía para la eficaz satisfacción de los intereses que tiene encomendados es la gestión asociada y conjunta de los servicios correspondientes.

No se trata, entiendo, de un proceso de sustracción y reducción de las competencias municipales, que es lo que se pretende impedir, sino por el contrario, del establecimiento de un mecanismo para hacer posible, precisamente, el ejercicio de tales competencias, conservándolas y manteniéndolas en la esfera de la Administración municipal y evitando su traslación hacia organizaciones territoriales superiores.

Hay otro punto que queda silenciado en PLBRL y que debiera haber merecido una mínima mención. Me refiero a la inclusión de algún precepto de tenor similar al artículo 9.2 del Proyecto de 1981, que reconocía a las Mancomunidades municipales la posibilidad de «gozar de subvenciones o créditos especiales, o disfrutar de una mayor participación en los tributos del Estado o de las Comunidades Autónomas».

Entiendo, en efecto, que el reconocimiento de una total libertad a los municipios en orden a su voluntad asociativa no impide que se pueda establecer una directriz a nivel legislativo que denote, por parte de los poderes públicos superiores, una actitud de *promoción y fomento* de las iniciativas locales de aquel carácter.

La pobreza de recursos de los pequeños municipios que decidan organizarse asociadamente puede hipotecar de partida el éxito de la opción adoptada. Y éste es un riesgo grave que hay que evitar a toda costa. Un medio para ello es, sin duda, esta asistencia financiera de los entes superiores que hubiera sido oportuno establecer en el Proyecto, al menos como indicador genérico de una necesaria actuación de impulso y favorecimiento de la colaboración y cooperación intermunicipal.

En definitiva, por el momento nos basta concluir que las perspectivas que se abren para el futuro inmediato del asociacionismo municipal necesitan aún de una mayor profundidad en sus planteamientos generales. Con todo, los cimientos ya están puestos y lo que falta, tal vez, es una más decidida decantación por un modelo de Mancomunidad que permita tender progresivamente hacia la configuración de instituciones supramunicipales de carácter *estable y permanente* y con una clara vocación *plurifuncional*.

3. Una nueva concepción de la comarca

Después de las reflexiones que acaban de hacerse no tiene nada de particular que se nos formule la siguiente pregunta: ¿Acaso no estamos proponiendo, como posible alternativa a la crisis de los pequeños municipios, la implantación de la comarca, en tanto que entidad local supramunicipal?

La pregunta, así esquemáticamente sintetizada, encierra en sí misma la respuesta que, en buena parte, debe ser necesariamente afirmativa. En efecto, ya señalamos al inicio de este apartado que, en nuestra opinión, las técnicas

asociativas debían combinarse adecuadamente, entre otros aspectos que trataremos más adelante, con la figura del genéricamente denominado «ente intermedio» de Administración local. Ahora es el momento de precisar algo más esta idea.

Y antes que nada creo conveniente recordar —porque siempre es bueno llamar la atención sobre posturas excesivamente simplificadoras—, que en los últimos años la comarca, por concretar en ella la idea de «ente intermedio», se ha convertido en una suerte de comodín que aparece en el debate político y cultural conceptualizado de formas muy distintas, con una naturaleza jurídica y una funcionalidad diversas en cada ocasión.

No es necesario ser exhaustivo sobre este tema. Nos basta recordar, a título de ejemplo, opciones que van desde la mera demarcación o circunscripción de la organización periférica de la Administración regional (la célebre División Comarcal fijada por los Decretos del Gobierno de la Generalidad de Cataluña de 27 de agosto y 23 de diciembre de 1936) hasta las variadas propuestas de la comarca como entidad local territorial (RISCO SALANOVA, etc.), pasando por concepciones mixtas o más bien híbridas: ámbitos territoriales para determinadas actuaciones de la Administración Autonómica pero dotados de un mínimo aparato organizativo peculiar (las Comarcas de montaña establecidas en la Ley catalana de Alta Montaña), etc.

Pues bien, con ello quiero decir que debemos estar atentos para conocer cuál es en concreto la opción que sobre la comarca está adquiriendo mayor relieve en las más recientes propuestas. Y en este sentido creo que puede adivinarse una notable pérdida de fuerza de la idea de la comarca como ente territorial exponente de los intereses generales de la población de su ámbito, sustancialmente distintos a los intereses municipales. El momento álgido de esta concepción se había producido, entiendo, en la fase inmediatamente anterior a la elaboración de los primeros Estatutos de Autonomía, y en algunos de ellos encontró el debido reflejo, extendiéndose luego por mimetismo a otros textos estatutarios.

El problema radica esencialmente en definir cuáles son los intereses estrictamente comarcales y, por tanto, las competencias correspondientes que debe asumir dicho ente, quedando abierta, en definitiva, la cuestión de cómo integrar la nueva figura dentro de la estructura general de los distintos niveles de organización territorial de la Administración pública.

En cambio, parece que mantiene cierta vigencia, y aun incrementa su difusión, la tendencia a concebir la comarca no como una instancia con autonomía e identidad propias, sino como solución organizativa a determinados problemas municipales de incapacidad en la prestación de los servicios o de necesidad de coordinación y gestión conjunta de aquellos que pueden ser organizados más eficazmente a nivel supramunicipal. Es decir, la comarca como expresión de voluntades e intereses municipales agrupados, que estaría, por así decirlo, «a disposición» de los municipios y no de otros centros de decisión pública superiores desligados de éstos.

A mi modo de ver, esta perspectiva ofrece aspectos muy sugerentes y no debe ser descartada de antemano. Así pareció entenderlo el Proyecto legislativo de régimen local de 1981, en cuya Exposición de Motivos ya se anunciaba

que la introducción de la comarca como entidad local respondía a la necesidad de superar el minifundismo municipal.

La postura que en relación a dicho tema adopta el actual PLBRL se ajusta también en gran medida a esta óptica. A ello se han referido ya otros ponentes en este mismo Curso, por lo que ahora me limitaré a destacar los datos de mayor interés para nuestro análisis.

1. La comarca se configura como ente local *no necesariamente territorial*, ya que este extremo queda remitido al legislador de la Comunidad Autónoma (artículo 3.2).

2. La *agrupación de municipio* es la base institucional del ente comarcal (artículos 4.2 a) y 40.1), lo cual viene a indicar la «extracción municipal» de la comarca, y ello se refleja, entre otros puntos que señalaremos, en la composición de sus órganos de gobierno, «que serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen» (artículo 40.3) y no de la población o colectividad comarcal unitariamente considerada base personal del ente comarcal.

3. La misma idea se manifiesta en las previsiones establecidas para poder garantizar las competencias estrictamente municipales frente a la dotación competencial de la comarca (artículo 40.4), de la cual se deduce que la nueva entidad va a nutrirse básicamente de competencias de *origen municipal*.

4. La connotación «municipalista» de la comarca se confirma aún más con la atribución a los municipios de la posible iniciativa para la creación de la comarca y, sobre todo, del *poder de veto* u oposición a su constitución (artículo 40.2), de lo que se sigue, además, la posibilidad de que la comarca no sea de existencia obligatoria en todo el territorio de una Comunidad Autónoma.

5. En fin, a la comarca se le atribuye más una marcada vocación de *gestora y prestadora de servicios municipales* o de ámbito supramunicipal que no de ente político territorial con funciones de gobierno y representación de una comunidad política (artículo 40.1).

Éstos son los datos, escasos pero decisivos, que el PLBRL nos proporciona sobre el papel institucional de la comarca. Y la conclusión inmediata que se deriva de su atenta consideración no puede ser otra que la de constatar el enorme paralelismo y la extraordinaria aproximación que se produce entre la funcionalidad de la comarca y la de las Mancomunidades intermunicipales.

Naturalmente, existen diferencias en el régimen jurídico de cada una de ambas figuras, sobre todo en lo que atañe a su diverso origen legal. Así, mientras que las mancomunidades, según dijimos, serían fruto del libre derecho asociativo de los municipios reconocido por el legislador estatal, la comarca debería ser instituida por ley de la Comunidad autónoma correspondiente y de acuerdo con lo previsto en su Estatuto de Autonomía (artículos 152.3 de la Constitución y 4.2.a y 40 del PLBRL).

En el caso de Cataluña ya es sabido que el Estatuto de Autonomía dispone que la Generalidad «estructurará su organización territorial en municipios y comarcas» (artículo 5.1), remitiéndose después a lo que establezca una futura ley autonómica que «deberá garantizar la autonomía de las diferentes entidades territoriales» (artículo 5.3).

De los preceptos estatutarios podría inducirse, ciertamente, que la comarca aparece como ente territorial de carácter necesario (ARGULLOL), pero yo entiendo que una tal opción no está impuesta forzosamente por el Estatuto, ya

que la falta de atribución expresa de la naturaleza territorial a la comarca permite interpretar que el legislador autonómico es libre para excluirla de entre las entidades a las que debe garantizar su existencia y su autonomía.

No pretendo, por supuesto, desconocer que, en el momento del debate estatutario, en el ánimo de las fuerzas políticas y culturales predominaba la idea de la comarca como administración territorial intermedia y obligatoria. Pero lo cierto es que el texto vigente resulta de una notable y prudente ambigüedad. Y ello me parece positivo desde el momento que atribuye al legislador un amplio margen de elasticidad para afrontar el tema con mayor realismo y adecuación a las circunstancias actuales.

Porque no debemos olvidar que la Provincia entidad local subsiste —por más que entiendo que el tema, desde el punto de vista jurídico-constitucional, no está todavía cerrado—, y que una excesiva multiplicación de los niveles territoriales de administración no puede sino ser perjudicial para una correcta y eficaz ordenación organizativa.

En cualquier caso, sí quiero insistir en que nos movemos, en todo momento, en el nivel de la interpretación y de la propuesta, y que nuestra reflexión sobre la organización supramunicipal está sometida, desde luego, al debate que necesariamente debe proseguir en los más diversos ámbitos.

Y dentro de este debate creo que tiene perfecta cabida, tanto bajo el prisma dogmático como el de la legislación positiva —la vigente y la que está en ciernes—, la alternativa de tender a *integrar progresivamente el fenómeno ausplicable del asociacionismo municipal con el de la institución comarcal*.

Es decir, se trata de diseñar la comarca como una *entidad local de origen netamente municipal*, determinada por la *libre y voluntaria asociación*, salvo casos muy singulares, de los municipios mancomunados, creada *ad hoc* para la *gestión de una pluralidad de servicios municipales* para cuya prestación se hallan incapacitados los municipios y de otros de ámbito supramunicipal, que tendría *naturaleza institucional* no territorial y carácter *estable* o permanente y que, en fin, no sería forzosamente de existencia necesaria u obligatoria en todo el territorio de una Comunidad Autónoma, sino *eventual*, de acuerdo con las peculiaridades de la estructura municipal de cada área geográfica.

4. *La Provincia como organización de asistencia y cooperación*

Una institución con las características señaladas resultaría, sin duda, un instrumento de fortalecimiento y de apoyo al poder municipal, quien mantendría siempre su organización política y representativa y conservaría toda la capacidad de decisión sobre los asuntos locales de su responsabilidad. Garantía de la autonomía municipal, por tanto, y, además, factor de *descentralización*, ya que una ilusoria transferencia de competencias regionales en favor de unos municipios débiles y faltos de recursos sí es factible, en cambio, si éstos se encuentran organizados en estructuras asociativas más robustas que puedan hacerse cargo de los nuevos cometidos.

El problema consiste, precisamente, en conseguir que las Mancomunidades adquieran el grado de solidez y suficiencia necesario para ejercer correctamente las funciones que les encomienden los municipios o la Comunidad Autó-

noma. Esto es, lograr romper el tradicional binomio «municipio débil-Mancomunidad débil» que tan negativamente ha pesado siempre sobre las alternativas asociativas.

Aquí es donde entra en juego el segundo gran eje que, según señalábamos anteriormente, debe inspirar el tratamiento de nuestro tema: la definición del papel que cabe atribuir al *ente intermedio de Administración local* desde la perspectiva del asociacionismo municipal. Sobre este aspecto seré extremadamente conciso.

A estas alturas del trabajo podemos saber ya que el ente intermedio, en la línea argumental aquí seguida, no es la comarca. Por el contrario, es a la Provincia a quien debe asignarse esta naturaleza, entre otros motivos debido a su carácter obligatorio garantizado constitucional y, en el caso catalán, estatutariamente.

Ya recordamos en otro momento que la garantía constitucional protege a la institución en su conjunto y no a una determinada entidad individualmente considerada, lo cual nos permitiría, naturalmente, entrar a analizar la posible —y tal vez deseable, en el caso catalán— creación de nuevas provincias y supresión, por tanto, de las actualmente existentes. Porque en definitiva la cuestión se reduciría a un problema de alteración de límites provinciales, que está debidamente previsto por la Constitución.

Hecha esta precisión, podemos ya adelantar que, frente a la deficiente regulación de la Provincia en la legislación vigente y a una peor práctica política mantenida durante muchos años, el PLBRL ofrece interesantes perspectivas en relación con el problema señalado de la necesidad de dotar de mayor fuerza a las entidades asociativas municipales.

Dejando al margen las competencias que las Diputaciones pueden recibir del Estado y de las Comunidades autónomas por vía de delegación o de encomienda (artículo 36) y si nos centramos en aquellas que el PLBRL les atribuye como propias, vemos en seguida que la provincia, en tanto que agrupación de municipios que es, se configura decididamente como una organización *al servicio de las entidades municipales*.

En este sentido conviene destacar, por su directa relación con el objeto de nuestro estudio, la competencia consistente en «la asistencia y la cooperación jurídica, económica y técnica a los Municipios, especialmente los de menor capacidad económica y de gestión», así como la de coordinar los servicios municipales para garantizar su «prestación integral y adecuada» e incluso la prestación por sí misma de aquellos servicios que revisten carácter supramunicipal (artículo 25.1).

Esta mínima referencia a las funciones provinciales nos basta para entender que las Diputaciones han de volcarse, en el futuro inmediato, hacia esta actividad de soporte, asistencia y, en definitiva, consolidación de las estructuras municipales. Y aquí me importa resaltar que entre estas estructuras municipales no sólo figuran los municipios singularmente considerados, sino también aquellas organizaciones mancomunitarias o asociativas que los agrupan.

El Decreto de 6 de octubre de 1977 ya imponía a las Diputaciones la obligación de proyectar su función de ayuda y asistencia especialmente sobre los municipios pequeños y las agrupaciones forzosas que los debían incluir (artículo 8). Se trata ahora de actualizar dicho cometido y adaptarlo al esquema orga-

nizativo propuesto, extendiendo la labor asistencial de las Diputaciones a las mancomunidades libres y voluntarias creadas por los propios municipios. De esta forma podrá cumplirse realmente el fin institucional propio y específico de la Provincia de «garantizar los principios de solidaridad y de equilibrio intermunicipales (...) y en particular la prestación integral y adecuada en la totalidad del territorio provincial de los servicios de competencia municipal» (artículo 30.2.a).

Es así, pues, que la organización supramunicipal debe sustentarse, en nuestra opinión, en esos dos pilares: la legitimación fundamental por parte del municipio y la asistencia y cooperación de la entidad provincial.

5. Estructuras locales y planificación

Queda aún por determinar cuál debe ser el ámbito material de las funciones que han de atribuirse a las organizaciones asociativas de los municipios y, en consecuencia, cuál va a ser el alcance de la intervención asistencial y cooperadora de la Diputación. No tiene sentido empezar a enumerar posibles listas de las competencias o de los servicios que han de ser prestados por la entidad mancomunitaria, entre otros motivos, porque según nuestro esquema corresponde a los municipios la libre decisión de estos extremos.

Sin embargo, una elemental exigencia de racionalidad, eficacia y realismo aconseja establecer algún mecanismo que asegure la coordinación de todas las iniciativas y un mínimo de homogeneidad en el resultado del proceso asociativo. Por supuesto que no debe perderse de vista el factor de flexibilidad que hemos valorado positivamente en la alternativa asociativa. En base a él, cada mancomunidad podrá tener unos objetivos y cometidos distintos, de acuerdo con las necesidades específicas de sus miembros, y aun asumir la gestión de servicios que interesen únicamente a algunos de los municipios asociados.

Pero la coordinación se hace imprescindible y a ella puede tenderse a través de la correcta implantación de las técnicas de *planificación*, tercer elemento constructivo de la perspectiva de organización supramunicipal que anunciamos en su momento. La planificación como forma de la actividad administrativa es un tema que ha sido ampliamente tratado y ha sido objeto, además, de diversas ponencias y debates en este mismo Curso. Por ello no me extenderé en su análisis, limitándome a señalar muy brevemente las principales novedades que en el plano legislativo se están produciendo.

Con carácter general debe señalarse la revalorización del método planificador que se adivina en el texto del PLBRL. Y en concreto se orienta en este sentido la acción de las Diputaciones provinciales, según se desprende de los artículos 35.2.a y 55.1 del Proyecto, en relación, sobre todo, con sus competencias de coordinación, asistencia y cooperación a las entidades municipales individuales o asociadas.

Tal vez convendría introducir una referencia expresa a la oportunidad de que el ámbito territorial de la planificación provincial no fuera solamente el propio de la provincia, de manera que, en los supuestos necesarios, pudiera procederse a una *comarcalización* de la misma que tendiera a coincidir con el ámbito de las Mancomunidades comarcales constituidas.

Por lo demás, la planificación, en su línea de definición de objetivos y prioridades, no puede ser fruto de actuaciones o iniciativas aisladas. Por esto decíamos antes que el proceso planificador debe involucrar conjuntamente a todos los niveles del poder local y regional, de forma que quede realizada su función coordinadora. También esta idea está recogida, entiendo, en el PLBRL, en particular en los artículos 53, 54.2 y especialmente en el 55.1, cuyo último párrafo dispone que las facultades de planificación, programación y ordenación correspondientes a las entidades locales se ejercerán en el marco de las provisiones de los planes de alcance superior.

Por otra parte, el citado artículo 54.2 se ocupa de destacar que el modelo genérico de planificación propugnado es de marcado carácter *democrático y participativo* en favor de todas las Administraciones interesadas, de forma que, en lo que atañe a los municipios y a sus organizaciones asociativas, la planificación puede resultar un nuevo instrumento de articulación de la autonomía local.

Algunas de las ideas que acabamos de exponer aparecen también reflejadas en la Ley catalana de Alta Montaña, de 9 de marzo de 1983. Sobre el significado general de la misma y, en concreto, del papel del método planificador que en ella se regula, me remito a mis anteriores trabajos sobre el tema y a las referencias que a ello se han dedicado en las precedentes ponencias de este Curso.

No obstante, sí creo oportuno recordar, por la conexión que tiene con nuestro tema de reflexión, que la citada ley significa una primera intervención en orden a crear estructuras supramunicipales de ámbito comarcal: los Consejos Comarcales de Montaña. Su naturaleza jurídica y las características de su régimen organizativo, objeto de un reciente estudio (TORNOS), permiten conceptualarlos como entidades representativas de finalidad participativa, es decir, como instrumentos de integración de los intereses municipales y comarcales en el procedimiento de elaboración de los planes comarcales que aprueba la Generalidad. No son, por tanto, ni entidades territoriales en sentido estricto, ni organizaciones asociativas para la gestión de servicios locales.

Es ciertamente una iniciativa novedosa e interesante la que comentamos. La autonomía local exige, entre otros extremos, la participación de las colectividades de base y de sus entes representativos en la toma de decisiones por parte de instancias superiores que afecten a su círculo de intereses. La figura del Consejo Comarcal de Montaña nos puede servir, así, para complementar la perspectiva de organización supramunicipal que venimos proponiendo.

Porque, en efecto, hemos diseñado, de manera pretendidamente genérica, un modelo de asociación intermunicipal de ámbito comarcal que presenta una vocación decididamente gestora y prestadora de servicios municipales o incluso supramunicipales y que aparece como punto de conexión con las funciones de asistencia y cooperación de la Diputación. Una progresiva, y no excesiva difícil, *integración de los Consejos Comarcales de Montaña con los órganos de gobierno de las Mancomunidades comarcales* permitiría aglutinar en una misma estructura supramunicipal las funciones de representación y participación en el proceso planificador y las de gestión y prestación de servicios.

Avanzo esta hipótesis, naturalmente, con todas las reservas que exige la previsión de posibles conflictos de carácter político o localista que una operación de este tipo pudiera originar, pero creo que no debe quedar rechazada de

antemano porque en el futuro puede significar un importante medio de refuerzo y legitimación de las organizaciones supramunicipales.

Finalmente, para acabar de completar las referencias a la legislación catalana de alta montaña que estamos considerando, debo aludir muy rápidamente a unos aspectos de la misma relacionados con el tema de la planificación que merecerían ser mejorados sustancialmente.

Por un lado, son excesivamente débiles las previsiones de *coordinación* entre los planes comarcales de montaña aprobados por la Generalidad y los instrumentos de planificación que pueden adoptar otras Administraciones públicas. Tal vez el desarrollo de lo dispuesto en esta línea coordinadora por el PLBRL, que hemos comentado hace un momento, pueda aportar útiles soluciones. Incluso cabría proponer que el contenido del plan comarcal de montaña no se limitara, como sucede en su ley reguladora, a programar las actuaciones de la propia Administración de la Generalidad, sino que abarcara el conjunto de iniciativas de las Administraciones locales afectadas.

Y en segundo lugar, en fin, señalar que no se establece en dicha normativa ninguna forma de participación de las entidades locales en la fase de *gestión y ejecución* de los planes comarcales —que queda confiada a la Administración autonómica—, ni siquiera bajo el aspecto de una mínima intervención de *control o fiscalización*, que perfectamente podrían desarrollar los Consejos Comarcales. La potenciación de las organizaciones supramunicipales en la línea aquí propuesta podría ofrecer, tal vez, eficaces vías de superación de estas deficiencias.

V. CONCLUSIÓN

De todo cuanto hemos dicho en esta ya larga exposición nos permitimos destacar a título conclusivo los siguientes puntos generales que, lógicamente, un ulterior debate ha de enriquecer con amplios matices.

1. El municipio debe seguir siendo el núcleo básico de organización política y de participación de las colectividades locales.
2. Las insuficiencias del pequeño municipio para atender los intereses sociales que tiene encomendados han de superarse con instrumentos preferentemente asociativos.
3. La organización supramunicipal resultante recibe su fuerza política legitimadora de los municipios autónomos que libremente la componen, y sus medios personales, financieros y técnicos, del ente territorial de apoyo, que es la Provincia.
4. La línea de conexión entre la actividad de las distintas organizaciones públicas, locales y regionales, pasa principalmente por una política de planificación democrática y descentralizada.
5. A la Comunidad Autónoma le corresponde, en última instancia, la garantía de la autonomía local y la responsabilidad en el apoyo a todas las entidades locales de su territorio, así como la coordinación de las iniciativas asociativas con el proceso planificador.

Barcelona, julio de 1984.

ANEXO BIBLIOGRÁFICO

Las citas a los diversos autores que se contienen en el texto lo son por las siguientes obras.

- ADORNATO, F.: *Voz Comunità Montane en Annuario delle Autonomie Locali 1984*, Roma, págs. 104 y ss.
- ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966.
- ANIASI, A.: *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, 1982.
- ARGULLOL, E.: *L'organització territorial a Catalunya*, en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, págs. 201 y ss.
- BIN, R.: *Leggi regionali per la programmazione*, «Regioni e governo locale», 1982, núm. 1, págs. 38 y 22.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: *La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, «RAP», 1983, núms. 100-102, págs. 2.159 y ss.
- CARRILLO BARROSO, E. J.: *Regionalización y Administración Municipal en España: configuración y recursos municipales en las Comunidades Autónomas*, «RDU», 1984, núm. 88, págs. 45 y ss.
- EMBED IRUJO, A.: *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, «REDA», 1981, núm. 30.
- FALCÓN, G.: *Riforma comunale e provinciale en Annuario*, cit., págs. 560 y ss.
- FONT I LLOVET, T.: *Els Plans a la legislació sobre Alta Muntanya*, ponencia presentada en las Jornadas sobre «La Comarca de Muntanya com a Entitat local», Diputación de Barcelona, marzo 1984.
- *Las competencias de planificación del ente comarcal*, comunicación presentada a las Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre «Organización Territorial del Estado: Administración local», Madrid, mayo 1984.
- GIANNINI, M. S.: *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Milano, 1981.
- JORDANA DE POZAS, L.: *Problemas de los pequeños municipios*, en «Estudios Jordana», Madrid, 1961, t. 1., págs. 603 y ss.
- *Intermunicipalismo. Mancomunidades y asociaciones de municipios en «Estudios Jordana»*, cit., págs. 684 y s.
- MARQUÉS CARBO: *La cooperación intermunicipal en «Estudios Jordana»*, T. 3, Madrid, 1962.
- MARTÍN MATEO, R.: *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964.
- MARTÍN-RETORTILLO, C.: *El municipio rural*, Barcelona, 1950.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Problemas de los municipios rurales en «Problemas políticos de la vida local»*, Madrid, 1961, págs. 273 y ss.
- MENY, Y.: *Profili di Amministrazione locale. La riforma francese*, Padova, 1983.
- *La política de descentramiento in Francia del Governo Mauroy: legittimazione, integrazione e burocratizzazione*, «Le regioni», 1984, núm. 3, págs. 332 y ss.
- MOREAU, J.: *La commune et la loi du 2 mars 1982*, «AJDA», mayo 1982, págs. 307 y ss.

- *Administration régionale, départementale et municipale*, París, 1983.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, 1983-1984.
- NIETO GARCÍA, A.: *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, en S. Martín-Retortillo y otros: *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, T. 2, págs. 13 y ss.
- PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomía locales*, Madrid, 1981.
— *Estado Social y Administración pública*, Madrid, 1983.
- POTOTSCHING, U.: *La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo*, «Le regioni», 1983, núms. 1-2, págs. 135 y ss.
- PUBUSA, A.: *Ente intermedio en Anuario*, cit., págs. 266 y ss.
- RISCO SALANOVA, A.: *Una posibilidad descentralizadora: la comarca* en S. Martín-Retortillo y otros: *Descentralización*, cit., T. 3, págs. 559 y ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Las Comunidades autónomas y la estructura de la Administración local*, «RAP», 1983, núms. 100-102, págs. 2.081 y ss.
- SAVIGNY, J. de: *L'État contre les communes?*, París, 1971.
- SIEDENTOPF, H.: *Le processus de réforme communale en République fédérale d'Allemagne*, «RFAP», 1981, núm. 17, págs. 11 y ss.
- TORNOS, J.: *El ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña*, comunicación presentada a las Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso citadas.
- VANDELLI, L.: *I modelli associativi nei progetti di riforma del governo locale*, «Regione e governo locale», 1982, núm. 2, págs. 3 y ss.
- WUYTS, H.: *Les réformes de l'administration locale en Belgique depuis 1960*, «FRAP», 1981, núm. 17, págs. 51 y ss.