

# LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACIÓN DE LA GENERALITAT

MARTÍN BASSOLS COMA  
Catedrático de Derecho Administrativo  
Letrado del Congreso de Diputados

## I. INTRODUCCIÓN

### 1. *Consideraciones generales*

El presente estudio tiene por objeto analizar el tema de la Organización Territorial de la Administración de la Generalitat sobre la base de los Documentos de trabajo que me han sido facilitados: un texto articulado, acompañado de una Memoria, que lleva por título Organización Territorial y Régimen Local que consta de 332 artículos y dos Propositiones de Ley, presentadas, respectivamente, por el Grupo Parlamentario Popular sobre «Gobierno local de Catalunya» y por el Grupo de Parlamentario del PSUC sobre «Organización territorial y División Administrativa de Catalunya».

Al tratarse de un texto en período de avanzada elaboración y estructuración sistemática, parece necesario subrayar que su análisis debe, principalmente, aspirar a valorar y encuadrar las soluciones organizativas propuestas, su justificación constitucional y estatutaria, así como las posibles alternativas que de sus perfiles puede deducirse. Al mismo tiempo, se formularán las observaciones técnico-jurídicas que su lectura suscite, en la inteligencia de que se trata de un texto, como hemos apuntado, en período de elaboración.

Del título mismo del Anteproyecto se puede deducir que se pretenden articular y conexas dos grandes objetivos: la Ordenación Territorial, como visión de conjunto global de las implicaciones territoriales que pueden derivarse de la actuación de los distintos niveles de Gobierno autonómico —lo cual supone una superación de la simple operación de proyectar una nueva división del territorio de Catalunya para posteriormente diseñar las estructuras administrativas que deben actuar dentro de los respectivos ámbitos territoriales—, y el Régimen Local, como expresión institucional del protagonismo que a los Municipios y Comarcas corresponde como soporte físico y operativo de la nueva ordenación territorial. Desde un primer momento debe advertirse que tanto la Ordenación territorial como el Régimen Local en Catalunya constituyen previsiones estatutarias que descansan en legitimidades históricas muy significativas, cuya fiel recuperación en el terreno de las realidades y en el plano jurídico-institucional no está exenta de dificultades y complejidades. Por de pronto, hay que recordar que en el territorio catalán se han producido profundas transformaciones económico-urbanísticas desde los años treinta que habrán de ser tenidas en cuenta, complementando los criterios tradicionales

de división territorial con las directrices que se deriven de la ordenación urbanística y económica actual del territorio.<sup>1</sup> En este orden de ideas, el Anteproyecto adopta posiciones flexibles al crear la Comisión de Delimitación Territorial para ir adaptando la ordenación de 1936 a la realidad actual, sin perjuicio de la capacidad de maniobra que ofrece la Ley 23/1983 de 21 de noviembre de Política Territorial. En lo que afecta a las limitaciones jurídico-institucionales, hay que apuntar que la opción comarcalista o de comarcalización del territorio tiene que insertarse en los esquemas constitucionales de la Ley Básica del Régimen Local, y ello explica que en temas como el de la Provincia en cuanto entidad local y la regulación de las Haciendas Municipales y comarcales el Anteproyecto tenga que sortear con gran imaginación importantes escollos.

## 2. *La articulación territorial de la Generalitat en los años treinta*

En línea con las consideraciones de fidelidad a los antecedentes históricos, hay que anotar que el propósito del Anteproyecto desde el punto de vista técnico-jurídico es más ambicioso y de difícil articulación que el de los años treinta, por cuanto se contempla con prioridad la vertiente institucional sobre la vertiente de la demarcación meramente territorial. En efecto, es bien sabido —como se deduce de los relatos de Pau Vila y de la publicación de la obra de la Conselleria d'Economia de la Generalitat sobre «La división territorial de Catalunya» de 1937—<sup>2</sup> que los temas de la División Territorial, y del Régimen Local no se plantearon, en cuanto a acciones de gobierno como dos cuestiones íntimamente conexionadas, al menos en el sentido moderno de que la segunda debía ser la explicitación institucional de la primera. La Llei Municipal de 1934 contempla, exclusivamente, en su art. 16, el fenómeno del asociacionismo municipal, única vía que podía servir, desde su específica perspectiva, para dar respaldo al fenómeno comarcal. Por el contrario, el tema de la División territorial y de la comarcalización, si bien se suscita desde 1931 (en octubre se crea la Ponencia), sigue derroteros distintos y por las exigencias y urgencias de la realidad experimenta variaciones metodológicas y de objetivos.

En efecto, en octubre de 1931 se crea la Ponencia para «L'Estructuració Comarcal de Catalunya», a iniciativa del Conseller de Cultura, Ventura Gassol. Como expresa la denominación de la Ponencia se pretende dar respuesta institucional a todo el proceso político que bajo el nombre del movimiento comarcalista impugnaba el proceso de división provincial de 1833 como instrumento de centralización y, especialmente, de fraccionamiento de la unidad

1. Sobre los nuevos planteamientos, vid. *La nova divisió territorial de Catalunya*. Departament de Geografia, Universitat Autònoma de Barcelona, Bellaterra, 1983; *L'organització territorial de Catalunya*. Fundació Jaume Bofill, y MARC-AURELI VILA, *Les comarques de Catalunya. Notes Geohistòriques*, Barcelona, 1983.

2. Citamos por la edición de 1977 del Congrés de Cultura Catalana y Editorial Seix Barral.

«natural e histórica» —en frase de Pau Vila—<sup>3</sup> de Cataluña y reivindicaba la comarca como entidad histórica, natural y como instrumento de gobierno. Al iniciar sus Trabajos la Ponencia encuentra inmediatamente dificultades para llevar a cabo con criterios geográficos una estructuración comarcal del país desde el punto de vista documental y entiende que este objetivo es mas propio de una preocupación académica que de un encargo político. Los componentes de la Ponencia se comprometen a no hacer uso del nombre de comarca como unidad divisional y emplear el de «demarcación», sustituyendo así la denominación original de la Ponencia por la de «Estudi de la Divisió Territorial de Catalunya». Inmediatamente se lleva a cabo una gran encuesta entre los Ayuntamientos para recabar información sobre el sentimiento popular sobre el hecho comarcal y la fijación de zonas de mercado para establecer demarcaciones económicas a efectos de contrastarlas con las divisiones de los Partidos judiciales y las vías de comunicación existentes. En base a la documentación reunida se confeccionan unos mapas de localización de municipios y mercados por comarcas que si bien no despiertan el entusiasmo comarcalista esperado sirven para elaborar un Primer Proyecto de división en veintiocho Demarcaciones que aporta al menos el avance de significar una reducción sobre la división en treinta y seis Partidos Judiciales.

A la vista de estos primeros resultados, la Ponencia percibe la artificialidad de la división por demarcaciones y la tensión de los intereses en pugna por constituir un número excesivo de Comarcas y para superar estas dificultades se alumbra en el seno de la Ponencia la posibilidad de delimitar, junto con las comarcas, las supercomarcas a modo de una estructuración en dos niveles: «És una divisió de primer grau, perquè entre el municipi i la nació no hi ha més que un organisme territorial intermedi. En canvi, una divisió Supercomarcal suposava l'existència d'unes Comarques com a entitats primàries i uns aplegaments comarcals, organismes de segon grau en l'organització del Govern de Catalunya.»<sup>4</sup> Con la introducció de esta nueva variable se consigue imprimir un nuevo rumbo a los trabajos de la Ponencia que permiten en el mes de octubre de 1933 aprobar un nuevo Proyecto de división a base de treinta y ocho comarcas y nueve agrupamientos que recibieron la denominación de Vegueries («denominació catalanesca que havia pedurat en el llenguatge corrent prop de sis segles»)<sup>5</sup> Pese a estos avances de la Ponencia, políticamente la división territorial no avanza y a raíz de los acontecimientos de 1934 prácticamente se abandona. Finalmente, en 1936 con el inicio de la guerra, la Conselleria d'Economia reemprende la voluntad de proyectar una nueva división territorial, tomando como base los trabajos de la Ponencia de 1933, con propósitos esencialmente de naturaleza económica para hacer frente a las necesidades creadas por la contienda civil. Por Decreto de 27 de agosto de 1936 se aprueba la división comarcal complemen-

3. PAU VILA: *La divisió territorial de Catalunya* (Selecció d'Escrits de Geografia), Curial, 1979.

4. GENERALITAT DE CATALUNYA (CONSELLERIA D'ECONOMIA), *La divisió*, op. cit. págs. 59 y 60.

5. GENERALITAT DE CATALUNYA (CONSELLERIA D'ECONOMIA), *La divisió*, op. cit., p. 61. Una ampliación del tema en PAU VILA, op. cit., p. 135.

tada con la demarcación de ocho Regiones, eliminando por sus reminiscencias feudales la denominación de Veguerías. Finalmente por Decreto de 23 de diciembre de 1936 se ratifica con variaciones la anterior demarcación, manteniéndose la denominación de Región; sin embargo, en 1937 ante la impopularidad y falta de arraigo del término Región se adopta la denominación de «Vegueries regionals».

A la vista de esta evolución, puede considerarse que, con independencia de las demarcaciones desde el punto de vista geográfico o físico, en el orden institucional tanto la idea de comarca como de supercomarca (región o veguería) fueron escasamente perfiladas, de tal suerte que en ocasiones se hace difícil de precisar si se concebían como entidades locales o, simplemente, como operaciones de desconcentración de la Generalitat. Sólo en los años de la contienda se produjo cierto acoplamiento entre la división territorial y los niveles de administración, por lo que puede concluirse que se trata de una experiencia, en cierto modo, inédita y por desarrollar. Sobre la base de esta tradición pueden vislumbrarse nuevas perspectivas a la vista del marco constitucional y estatutario.

## II. PRESUPUESTOS CONSTITUCIONALES Y ESTATUTARIOS SOBRE ORDENACIÓN TERRITORIAL

Nuestra Constitución no contempla la Organización Territorial del Estado en clave de división o demarcación territorial del espacio nacional para el ejercicio del poder político-administrativo del propio Estado. Este tipo de función de la división del territorio nacional fue el propósito de la Constitución de 1812 y de la División provincial de 30 de noviembre de 1833, división que en sus grandes líneas ha prevalecido hasta nuestros días. El artículo 137 de la Constitución configura una Organización territorial del Estado en clave de Organización o, con mayor propiedad, de integración de entidades territoriales en régimen de Autonomía «para la gestión de sus respectivos intereses», es decir, de una integración del poder político del Estado sobre la base de unidades o comunidades territoriales que gozan de autonomía, si bien de distinta naturaleza, político-administrativa la de las Comunidades Autónomas y, esencialmente, administrativa la de las Provincias y Municipios. En palabras de nuestro Tribunal Constitucional en Sentencia de 2 de febrero de 1981, «la Constitución (art. 1 y 2) parte de la unidad de la Nación española que se constituye en Estado Social y democrático de Derecho, cuyos poderes emanan del pueblo español, en el que reside la soberanía nacional. Esta unidad se traduce así en una organización —el Estado— para todo el territorio nacional. Pero los órganos generales del Estado no ejercen la totalidad del poder público, porque la Constitución prevé, con arreglo a una distribución vertical de poderes, la participación en el ejercicio del poder de entidades territoriales de distinto rango, tal como se expresa en el artículo 137 de la Constitución».

La circunstancia que en la Organización Territorial del Estado prive el factor de la organización o integración política de las distintas entidades

territoriales sobre el de la mera división o demarcación del territorio nacional tiene importantes consecuencias de orden constitucional y administrativo. Por de pronto, mientras la rígida y uniforme división territorial de 1812 y 1833 tenía como objetivo constitucional la instauración del llamado Régimen Constitucional de la Nación española, conforme a los esquemas de la ideología liberal y frente a los poderes territoriales del Antiguo Régimen, la Constitución de 1978 ha procedido, como ha subrayado —a mi juicio con acierto— Lucas Verdú,<sup>6</sup> a una Refundación del Estado y de la Nación española sobre la base del reconocimiento de la autonomía de las Nacionalidades y Regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas, tal como lo expresa textualmente el artículo 2 de la Constitución. Esta refundación territorial del Estado sobre la base de entidades territoriales autónomas, en su proceso fluido de constitución, estaba destinado a comportar sucesivas mutaciones en las divisiones o demarcaciones territoriales preexistentes, puesto que si bien la Constitución asume inicialmente su «*stato quo*», no sanciona su inalterabilidad. En efecto, los Municipios y Provincias al aprobarse la Constitución eran entidades ya constituidas por el proceso histórico y si bien la Constitución no se refiere a ellas en términos de delimitación física o geográfica, sino institucional, sus actuales demarcaciones pueden ser alteradas. En virtud del art. 148.1.2, las Comunidades Autónomas, en el marco de lo dispuesto en la legislación del Estado sobre el Régimen Local, pueden alterar los términos municipales comprendidos en su territorio; a su vez, el art. 141, establece que «se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia» y, finalmente, el mismo artículo en su apartado 1 hace posible la alteración de los límites provinciales mediante Ley Orgánica. Será, sin embargo, con ocasión de la formación de las Comunidades Autónomas —ya que se trataban de entidades no constituidas en el momento de promulgación de la Constitución y de creación voluntarista en virtud del principio dispositivo en base a los criterios enunciados en el párrafo 1 del art. 143— cuando el proceso de alteración sucesiva del «*stato quo*» de las divisiones territoriales en todos sus niveles será más visible e intenso.

En efecto, las Comunidades Autónomas, en cuanto entidades territoriales, al delimitar su propio territorio dan lugar al nacimiento de un nuevo nivel de división territorial, el llamado Mapa Autonómico. Nuevo nivel territorial que, por lo pronto, ha emplazado al propio Estado a readaptar su demarcación de la Administración Periférica conforme al art. 154 de la Constitución. El mismo texto constitucional en su artículo 152, apartado 3, autoriza la aparición de un nivel intracomunitario al establecer que «mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias, que gozarán de plena personalidad jurídica». Estas nuevas circunscripciones que, como ha estudiado el Profesor Entrena Cuesta en sus Comentarios a la Constitución,<sup>7</sup> tienen un alcance y una legiti-

6. P. LUCAS VERDÚ en Comentario Introdutorio al Título VIII en el tomo X de los *Comentarios a la Constitución española*, 1978, dirigidos por ÓSCAR ALZAGA, ps. 431-443.

7. R. ENTRENA CUESTA en comentario al art. 152 en F. GARRIDO FALLA, *Comentarios a la Constitución*, ps. 2294 y 2295.

midad distinta de la figura prevista en el artículo 141.3 y que en su previsión constitucional obedecen a una aceptación de una enmienda «in voce» presentada por el Grupo Socialista de Cataluña y en cuya motivación se hace una referencia específica a la tradición de las Comarcas catalanas.

La incidencia más intensa, sin embargo, sobre las divisiones territoriales va a plantearse con ocasión del ejercicio por las Comunidades Autónomas de su potestad de autoorganización. La potestad organizativa de las Comunidades Autónomas, reconocida en los Estatutos, según el art. 147.2.c) de la Constitución no sólo despliega sus efectos en orden a la institución de sus órganos legislativos, ejecutivos y administrativos, sino también conforme a su naturaleza territorial en el orden intracomunitario de su territorio al efecto de estructurar sus propios servicios y competencias. La Constitución, seguramente por considerar que se trata de una cuestión Estatutaria y de libre apreciación de las Comunidades Autónomas, no ofrece ninguna indicación sobre el modelo o modelos de ordenación territorial de la Administración autónoma en el territorio intracomunitario. En este punto, inicialmente en el plano de los principios aparecen dos tipos de soluciones: la primera, la posibilidad de constituir una Administración territorial propia y singular en sus demarcaciones con abstracción de la existencia de los otros Entes territoriales autónomos que coexisten en el mismo territorio; la otra, que sin perjuicio de unos órganos mínimos, se conexe o tenga en cuenta la existencia de estas entidades locales con autonomía propia y establezca vínculos de colaboración que permitan que éstos actúen como Administración indirecta de la Comunidad Autónoma. Ambos sistemas pueden ser defendidos desde el punto de vista de la eficacia administrativa, pero es evidente que desde el punto de vista material e institucional el segundo es preferible al primero. Y ello por cuanto, como hemos apuntado anteriormente, nuestra Constitución articula la organización territorial del Estado a través de entidades territoriales autónomas para fortalecer la integración político-administrativa de base participativa territorial, directriz constitucional que análogamente puede reproducirse en los niveles intracomunitarios, máxime teniendo en cuenta que por esencia los Entes locales son cauces representativos de intereses democráticos que en cualquier caso son axiológicamente superiores a las estructuras meramente burocráticas. Desde el punto de vista de las competencias, además, es claro que entre las de las Comunidades Autónomas y los Entes Locales existe una evidente conexión no sólo por las materias, especialmente a la vista de la lista del art. 148 de la Constitución, sino porque en toda competencia comunitaria existe siempre un interés o un reflejo del momento valorativo. En relación al primer interrogante la respuesta debe ser afirmativa en cuanto por la propia potestad autoorganizativa y de autogobierno las Comunidades Autónomas, en atención a criterios de eficacia o de raíces históricas, pueden optar por apoyar su organización territorial en unos Entes locales con preferencia a otros, en concreto en los Municipios o en las Agrupaciones de estos de base comarcal frente a las Entidades provinciales; o bien en éstas con preferencia a los Municipios o Comarcas. Los distintos Estatutos de Autonomía ofrecen al respecto un amplio mosaico de soluciones de esta naturaleza. Aun cuando desde el punto de vista cuantitativo las preferencias se

han inclinado en la dirección de buscar el apoyo en las Entidades Provinciales (Andalucía, Aragón, Valenciana, Castilla-León, etc.), nada empece la validez de la solución de Cataluña de fomentar el apoyo en los Municipios y Comarcas con manifiesta y contundente preferencia frente a las Entidades Provinciales.

Solventada la anterior cuestión, en función de la opción manifestada las posibilidades de incidir en la reordenación de las estructuras de los Entes locales existentes a efectos de articular una ordenación territorial acorde con los intereses comunitarios han sido ya delimitadas en sus grandes líneas en vía jurisprudencial y legislativa. Por lo que afecta a las Provincias por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981 sobre la Ley de Cataluña sobre Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat, que si bien se pronuncia negativamente por la desaparición de la Entidad provincial en las Comunidades pluriprovinciales en virtud de la garantía institucional —«que no asegura un contenido concreto a un ámbito competencial determinado y fijo de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar»—, sin embargo admite la posibilidad de una modificación reductora de sus competencias. «El texto constitucional —añade la misma Sentencia— contempla también la posibilidad (art. 141.3) de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia. Es claro que estas agrupaciones cuya autonomía no aparece constitucionalmente garantizada, tienen una clara vocación autonómica correctamente confirmada en el Estatuto local o municipal. La conexión entre la Administración Comunitaria y la Administración local no deriva solamente de la coexistencia en un mismo territorio, sino que es intrínseca, pues como ha puesto de manifiesto muy gráficamente Nigro,<sup>8</sup> se trata de dos caras de la misma moneda. Nuestro Tribunal Constitucional ha sido sensible a esta conexión al referirse de modo incidental al tema en la Sentencia de 23 de diciembre de 1982 en relación a un recurso formulado por la Generalitat de Cataluña en relación con la Ley de Presupuestos de 1981 —aun cuando lo que en este recurso se debatía era la competencia del Estado sobre el régimen local— al manifestar que «este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas Comunidades Autónomas, que hace imposible calificarlo de forma unívoca como “intracomunitario” o “extracomunitario”, no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización. Dividido u organizado, también éste, en su integridad y sin mengua de ella en Comunidades Autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse y si bien el grado superior de autonomía que es el propio de las Comunidades Autónomas les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre municipios u provincias que se incluyen en su territorio, ésta y aquéllos no desaparecen ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumpli-

8. M. NIGRO: «La reforma de la Administración local», *Documentación Administrativa*, n. 181, p. 363.

miento de los fines de la Comunidad, aunque pueden cumplir también esta función». A nuestros efectos, lo interesante es destacar que los Entes locales pueden cumplir, por supuesto en régimen de autonomía, esta función de divisiones territoriales para el cumplimiento de fines de la Comunidad.

La posibilidad, por lo tanto, de que la Comunidad Autónoma pueda apoyarse en los Entes locales de su territorio para la organización de su propia Administración territorial plantea, entre otros, dos tipos de problemas o cuestiones: ¿dispone la Comunidad de capacidad para considerar relevantes a efectos comunitarios un determinado tipo de entes locales con preferencia a otros?; y, admitida esta relevancia preferencial o, en su caso, no haciendo cuestión de una específica relevancia, ¿puede reordenar los niveles, límites territoriales y competencias de estas entidades al objeto de reordenar la planta, según la expresión tradicional, de la Administración local?, de Cataluña (artículo 5.3) podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los propios municipios o actuar como divisiones territoriales de la Comunidad Autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de éstas, pero también el ejercicio de competencias que eran anteriormente competencias provinciales, con lo que por esta vía puede producir igualmente una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial». Para las Comunidades uniprovinciales, el artículo 9 de la Ley del Proceso Autonómico ha consagrado la integración de la Diputación Provincial en la respectiva Comunidad Autónoma, adoptando dicha Ley para las pluriprovinciales una serie de medidas de conexión (transferencias, delegaciones, gestión ordinaria de servicios comunitarios, medidas de coordinación e integración presupuestaria) para las que han optado por esta vía entre la Comunidad Autónoma y la Provincia. Finalmente, en orden a este panorama de las Entidades provinciales, hay que subrayar que significativamente el art. 1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, reserva exclusivamente para los Municipios la calificación de «entidades básicas de la organización territorial del Estado, y cauces inmediatos de participación ciudadana en los asuntos públicos», mientras que para la Provincia, y en su caso la Isla, la Ley simplemente reserva para las mismas la cualidad de entes que gestionan con autonomía sus intereses propios. Por lo que respecta a la capacidad de incidencia en las divisiones municipales, lo cierto es que las tendencias apuntadas a lo largo del proceso estatutario en orden a la integración de los Municipios en las estructuras de las Comunidades Autónomas —de forma análoga a los Estados Federales— se han visto confirmadas en gran medida por la nueva Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, especialmente en relación a la competencia reconocida a aquéllas para la alteración de los términos municipales y la constitución de las Comarcas, especialmente para el caso de Cataluña con la disposición 4 que permite a la Generalitat por Ley completar por vía de subrogación la generalización de la comarcalización. Ahora bien, esta integración o adscripción de los entes municipales a la Comunidad Autónoma, lo es sin mengua de su autonomía, garantizada por Ley estatal y de su carácter «bifronte» (intracomunitaria y extracomunitaria) —con la terminología de la referida Sentencia de 23 de diciembre de 1982 del Tribunal Constitucional— en el sentido de mantener relaciones



con el Estado en el orden organizativo y, de modo específico en el competencial.

En resumen, a lo largo de esta exposición panorámica ha podido observarse la dinámica potencial del principio de integración de estructuras territoriales en la Organización Territorial del Estado, prevista en el artículo 137. A través de sucesivos desenvolvimientos se ha incidido sustancialmente en las divisiones territoriales preexistentes en base al principio dispositivo —por supuesto no exento de contradicciones— de creación de Comunidades Autónomas que ha afectado no sólo a las relaciones con el aparato del Estado, sino que ha llegado también con gran profundidad en los estrados mismos de la Administración Local, de una forma inicialmente no prevista en la Constitución, pero, al menos, posibilitada por ella en función de este proceso de integración «in fieri» en constante despliegue. Y todo ello de tal suerte que cuando se intente calificar la forma del Estado desde el punto de vista territorial, no sólo tendrá que confrontarse las relaciones de las Comunidades Autónomas con el Estado, sino muy principalmente con la Administración Local, en el sentido que los partidarios de las caracterizaciones federalizantes o casi-federalizantes no deberán perder de vista este último despliegue por cuanto en materia de Régimen local se ha llegado a soluciones prácticamente idénticas a las de un Estado federal.

Si trasladamos estas observaciones generales a las prescripciones estatutarias del Estatuto de Catalunya —como pórtico necesario al examen del Documento que constituye el objeto de nuestro examen— observaremos que muchos de sus preceptos constituyen anticipaciones a la problemática apuntada, anticipaciones que, posiblemente, por la prioridad cronológica del propio Estatuto de 1979 no pudieron ser desarrolladas o encontraron obstáculos insalvables o de difícil cristalización hasta que la singladura del Estado de las Autonomías hubiera alcanzado un grado de madurez o de asentamiento que hoy ya se perfila con trazos más sólidos. A tal efecto, brevemente y en forma de recordatorio,<sup>9</sup> podemos apuntar las siguientes directrices normativas.

— El artículo 2 al delimitar el contenido del territorio de Cataluña como Comunidad Autónoma anuncia ya su vocación territorial decididamente comarcal —como tributo a una concepción historicista que en gran medida y de forma difusa en otras comunidades— al especificar, a través de una forma sutil que no tiene parangón en otros Estatutos que dicho territorio «es el de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona en el momento de promulgarse el presente Estatuto». No se definen o delimitan estas Comarcas, pero claramente se apunta a la división histórica de 1936.

9. E. ARGULLOL MURGADAS: «Organización administrativa de las Comunidades autónomas, en *Documentación Administrativa*, 181, ps. 27 y ss; LLISET BORRELL: «La organización territorial de la Generalitat de Catalunya», en *Estudi jurídic de l'Estatut d'Autonomia*, Barcelona, 1981, ps. 131 y ss.

— El art. 5.1 define la estructuración territorial de la Generalitat sobre la base de «municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supra-comarcales». Asimismo prevé la posibilidad de «crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y fines específicos». De estas entidades sólo aquellas que tengan auténtica naturaleza de entidades territoriales deben gozar de autonomía que deberá ser respetada por la Ley del Parlamento que regule la organización territorial. Estas entidades propiamente dichas sólo son el Municipio, la Comarca, y las que se constituyen por agrupación de municipios, no ostentando dicha categoría en principio las «demarcaciones», por la propia denominación que indica mera división para el ejercicio de funciones de la propia Generalitat.

Con esta proclamación, el Estatuto, en el ámbito de lo anteriormente expuesto, realiza una clara preferencia por el hecho Comarcal frente al provincial en relación a la conexión entre Administración de la Generalitat y la Administración Local, máxime cuando a los órganos políticos de las demarcaciones supramunicipales (aquí el término demarcación parece usarse impropia, pues debería hablarse simplemente de Comarcas) les reconoce iniciativa legislativa en los términos del art. 32 del Estatuto. No obstante, el apartado 4 del art. 5 especifica que lo anterior debe entenderse sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división estatal, cláusula de salvaguardia, seguramente impuesta por la representación estatal en la elaboración del Estatuto, pero que en ningún caso empaña o desautoriza esta preferencia Comarcal como base de la estructura territorial. Al propio tiempo, como clara indicación de una posible conexión en sentido reduccionista, la Disposición Transitoria Sexta permite la transferencia o delegación de competencias de las Diputaciones a la Generalitat, de acuerdo con lo establecido en la legislación de régimen local, de los servicios que por su propia naturaleza requieran un planeamiento coordinado, pudiendo conservar aquéllas la ejecución y gestión de los servicios, medida que se complementa con la unión presupuestaria que prevé la Disposición Adicional Cuarta.

— Finalmente, para el Valle de Arán la Disposición Final Primera prevé una organización administrativa peculiar en base a sus antecedentes históricos.

### III. ANÁLISIS DEL ANTEPROYECTO

#### 1. *La desconcentración territorial de la Administración de la Generalitat*

La Articulación territorial de la Generalitat se trata en el artículo 1 del Anteproyecto, pero como advierte la Memoria que acompaña al Anteproyecto su tratamiento es sumario y meramente indiciario por cuanto entiende que «se trata, sin embargo, de un aspecto territorial en el que no entran en juego directamente las relaciones con otros entes públicos, por lo cual sólo se prevén los elementos y límites generales que son necesarios para dar coherencia a la desconcentración de acuerdo con el modelo general que se des-

prende de esta propuesta legislativa. Establecidos estos principios indispensables, se considera conveniente reconocer un margen de autonomía y discrecionalidad al propio Consell Executiu de la Generalitat, para determinar la ulterior concreción del modelo territorial de organización de sus servicios». Después de referirse a la descentralización, entendida como participación de los entes locales en el ejercicio de las competencias de la Generalitat, se pronuncia por una aplicación flexible de los principios mencionados, por entender que «la adopción de este planteamiento prudente es coherente, ya que la experiencia demuestra que un modelo absolutamente rígido deviene normalmente inviable y de difícil aplicación. No hay duda tampoco de que en la propia dinámica de la reforma territorial que se prevé en la Ley ha de contribuir también a la gradual aplicación y poderación de las diferentes técnicas que se prevén en esta propuesta». En definitiva, el artículo 1 pretende simplemente estructurar los principios del artículo 37.3 en el que se proclama que «la sede del Consejo estará en la ciudad de Barcelona y sus organismos, servicios y dependencias podrán establecerse en diferentes lugares de Cataluña, de acuerdo con criterios de descentralización, desconcentración y coordinación de funciones». Se renuncia, por lo tanto, a instituir un nivel institucionalizado de desconcentración de la Generalitat, solución que por el contrario se postula en la Proposición de Ley sobre Organización Territorial y División Administrativa de Catalunya del Grupo Parlamentario del PSUC que análogamente como texto alternativo ha sido puesto en nuestro conocimiento, bajo la denominación de Vegueries. Estas referencias introductorias y el texto del art. 1 suscitan algunas consideraciones y reflexiones:

a) Creemos que es discutible que una regulación tan sumaria de un tema organizativo tan sustantivo como en definitiva es la Administración periférica de la Generalitat se pretenda justificar porque «no entran en juego directamente las relaciones con otros entes públicos». Creemos por el contrario que los perfiles —otra cosa es el grado de concreción e institucionalización que más adelante se examinará— de la Administración Periférica merecen una regulación de principios informadores más sustantiva y en profundidad, puesto que, en definitiva, se trata de una opción capital sobre la existencia misma de dicha Administración o su reducción a aquellos niveles orgánicos imprescindibles, puesto que cualquiera que sea el modelo escogido las relaciones establecidas entre la Generalitat con los Entes Locales (Delegación, asunción de servicios, coordinación, utilización de organismos que comunes, etc.) determinarán en última instancia su justificación. Es evidente si las técnicas aludidas de conexión se llevan a sus últimas consecuencias, dicha Administración periférica será innecesaria de hecho o mínima y, en este caso, pondrá a prueba el propósito profundamente renovador de la nueva Organización territorial. Por todo ello, en el marco de las declaraciones programáticas o de principio, propias de este artículo, debería enfatizarse la opción o modelo finalmente deseado por el legislador de Administración periférica. Y, en todo caso, debe introducirse una referencia al criterio de la descentralización que está ausente de esta enunciación de principios. Pues es evidente que las declaraciones estatutarias de los art. 5.1 y 37.3 apuntan abier-

tamente a una reducción de la Administración territorial burocrática en favor de las Administraciones locales autónomas (Municipios y Comarcas).

b) En cuanto a la finalidad de esta Administración periférica de la Generalitat, el artículo 1, después de enumerar sus principios informadores, da a entender que están ordenados a la más eficaz gestión de «los intereses generales». Esta expresión, en línea de lo afirmado en el apartado anterior, es excesivamente vaga, indeterminada y no acorde con los ambiciosos objetivos de la Ordenación territorial que se propone la Ley. Y ello, por cuanto este nivel de Administración, como cualquier otro, desde el punto de vista territorial está ordenado a la mejor gestión de todos los intereses comunitarios o regionales, comprendidos en esta expresión los propios del Régimen local.

c) En cuanto al modelo estructural de esta Administración Periférica, el Proyecto opta por un modelo disgregado y atomizado frente al de constituir una unidad integrada a nivel supracomarcal. Y ello por cuanto en el apartado 3 el Consell Executiu «determinará el ámbito territorial común a todos los Departamentos de la Generalitat para la organización y gestión de sus servicios, sin perjuicio de establecer las excepciones que sean necesarias cuando la naturaleza o la eficacia en su prestación lo requieran». Evidentemente, se opta por una solución flexible frente a una institucionalización única, pero ello puede llevar a una dispersión y multiplicación de servicios territoriales que por la propia dinámica de las presiones burocráticas al final constituya un mosaico irreconocible. A mayor abundamiento al tomar como punto de referencia los Departamentos singularizados y no la Administración como conjunto fomenta la sectorialización y parcelación, disfunciones que en su día caracterizaron y en gran medida permanecen de la Administración periférica del Estado. La propia previsión del apartado 3 en orden a que «asimismo, determinará las medidas necesarias para la coordinación de los servicios en las demarcaciones territoriales», puede resultar, a la postre, infructuosa y derivar en un proceso futuro de reformas y contrarreformas orgánicas.

d) Desde el punto de vista técnico-jurídico, todo el artículo 1 plantea un problema de fondo: ¿qué se entiende en la filosofía del Anteproyecto por Administración? Como advertí en un trabajo mío publicado en la *Revista española de Derecho Administrativo* en 1984 —«Los órganos ejecutivos de las Comunidades autónomas: Presidente y Consejo de Gobierno»—, el Estatuto de Catalunya, junto con el del País Vasco, son prácticamente los únicos en que se está ausente, seguramente por su prioridad en el proceso estatutario que atendía primariamente a los problemas políticos, la regulación de los problemas de la Administración Pública Autónoma. Si estoy en lo cierto, la única mención a la Administración en el texto estatutario es la del art. 37.4 que se refiere a ella en lo que respecta a la publicación de sus disposiciones y actos en Diari Oficial de la Generalitat. Por lo tanto han tenido que ser normas posteriores las que han tenido que regular este aspecto, en concreto el art. 79 de la Ley 3/1982, de 23 de marzo, sobre el Parlamento, Presidente y Consejo Ejecutivo de la Generalitat que da el siguiente concepto

normativo: «La Administración de la Generalitat está integrada por las Consejerías o Departamentos en que se organiza el Gobierno. La Presidencia constituye un Departamento.» En resumen, esta Ley sólo regula lo que en terminología convencional y mimética se llama Administración central o centralizada. Por ello sería conveniente que en el Proyecto que comentamos se abordara en alguna manera indiciaria la composición y estructura de esta Administración periférica, más allá de la simple referencia a las Consejerías disgregadas.

Pero sigamos con el tema, desde una perspectiva, como digo, simplemente técnico-jurídica. La Administración de la Generalitat es algo más que lo que define el art. 79 de la Ley 3/1982 de 23 de marzo. En efecto, la Generalitat, como cualquier Administración en sentido moderno, ha tenido que acudir a la llamada descentralización funcional, o sea, a la creación de Organismos Autónomos, fenómeno que ha estudiado brillantemente el Profesor Font, y más recientemente a la constitución de una Administración empresarial. Me refiero a la magnífica Ley de 29 de marzo de 1985 del Estatuto de Empresa Pública Catalana que tan sugestivas innovaciones aporta en este campo, a caballo entre el Derecho Administrativo económico y el Derecho Mercantil. Pues bien esta Administración Autónoma y Empresarial debía tener, en alguna medida, su reflejo en este artículo 1 a efectos de respetar este ordenamiento territorial o de salvaguardar sus principios. La experiencia, en todos los países y, en particular, en la Administración española, demuestra palmariamente que la Administración Institucional y Empresarial son auténticos «caballos de Troya» contra la descentralización territorial. Su flexibilidad y operatividad económica pueden afectar gravemente al sistema competencial y de conexión entre la Administración de la Generalitat y el Régimen local. En este orden de ideas sugiero la conveniencia de introducir algunas directrices sobre su comportamiento ante el orden territorial no sólo en sentido limitativo de su capacidad de expansión, sino también en orden a sus funciones de colaboración (por ejemplo, el problema de sociedades mixtas entre la Generalitat y los Entes locales, tema que, salvo error mío, no he visto en los arts. 259 y ss. del Anteproyecto) y de participación en el seno de los Organismos Autónomos de los Entes locales más representativos, o, en última instancia, que sus órganos periféricos respeten la estructura comarcal o la demarcación supracomarcal.

Análogas consideraciones se podrían formular en relación con Órganos de estructura colegial a nivel comunitario con finalidades de colaboración con la función ejecutiva o con la finalidad de representación de intereses o de simple representación. Este tipo de Administración cuya presencia es siempre notable en una Administración compleja como es la Regional precisa también en la mayoría de los casos una presencia en el territorio y, en consecuencia, debería tener su reflejo, con alguna directiva al respecto, en este precepto.

e) El nivel territorial de esta Administración periférica es lo que se denomina «demarcación supracomarcal», si bien se establece como limitación general que el ámbito de prestación de los servicios «no podrá ser inferior

a la Comarca ni podrá dividirla». En definitiva, deberá esperarse a la definitiva estructuración Comarcal con las modificaciones que resulten de la adaptación a las nuevas circunstancias de la División comarcal de los Decretos de 27 de agosto y 23 de diciembre de 1936 que lleve a cabo la Comisión de Delimitación Territorial que, análogamente según el art. 19.3.c), deberá informar estas demarcaciones supracomarcas. Del espíritu del Anteproyecto parece desprenderse que desde el punto de vista espacial, la supercomarcabilidad es un nivel equivalente al de un territorio subregional, cuya funcionalidad no se clarifica lo suficiente para la comprensión como nivel territorial, máxime mientras subsista la división provincial y los posibles conflictos que puedan derivarse en el caso de comarcas sometidas a esta demarcación que pertenezcan a provincias distintas.

Al hilo de estas consideraciones espaciales, es necesario volver a insistir sobre la insuficiente caracterización en el texto del Anteproyecto de las funciones institucionales que están llamadas a cumplir estas Demarcaciones periféricas. Como simple fenómeno desconcentrador únicamente pueden servir de acercamiento a los administrados y de base de coordinación de la periferia administrativa, pero en el Anteproyecto nada se dice de su posible función como elementos de coordinación, impulso y fiscalización en relación con la Administración Comarcal y Local. Estas últimas funciones (impugnación de acuerdos, conflictos competenciales, inspección de las funciones delegadas, etc) difícilmente pueden ser cumplidas con eficacia por las instancias centrales, sin la colaboración y apoyo de los servicios periféricos. Si dichos Servicios desconcentrados deben o no cumplir esta función de bisagra entre la Administración de la Generalitat y las Administraciones locales debe matizarse en el Anteproyecto; solo así, además, podrá determinarse si está justificada que al frente de las mismas esté un Delegado o Comisionado de la Generalitat para impulsarlas y coordinarlas.

f) En orden a las observaciones técnicas, el apartado 2 del art. 1 concibe estas demarcaciones supracomarcas en términos de «servicios», expresión eqívoca que debería sustituirse por «competencias o atribuciones». Y ello por cuanto el art. 107.2.c) atribuye a los Consejos Territoriales análogamente la «prestación de servicios públicos de carácter supracomarcal». La confusión entre servicios supracomarcas periféricos y supracomarcas de los Consejos Territoriales entraña una contradicción que quizás sería conveniente eliminar del texto.

## 2. *La delegación y asignación de competencias de la Generalitat a los entes locales*

Aun cuando la problemática de la Delegación y Asignación de competencias en sus aspectos técnico-jurídicos pueda merecer un estudio particularizado sobre su régimen jurídico, lo cierto es que sus repercusiones en la ordenación territorial son importantes y su análisis es pertinente en relación con los problemas de la estructuración territorial de la Administración de la

Generalitat. Efectivamente, tanto la Delegación como la Asignación de competencias se ofrecen como técnicas jurídicas para eliminar parcialmente o hacer innecesaria progresivamente la existencia de una Administración periférica comunitaria, a la par que constituyen instrumentos reales para hacer extensiva la descentralización y la participación.

En este orden de consideraciones el art. 6.2 del Anteproyecto de Ley proclama, como principio general, que «la Generalitat podrá delegar competencias en los entes locales, así como atribuirles la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración de la Generalitat». En los artículos 150 a 156 regula ambos objetivos a través de dos instituciones que tienen alguna semejanza pero que en el fondo se trata de figuras organizativas distintas en términos técnico-jurídicos: la Delegación y la llamada Asignación de Competencias. Efectivamente, como han subrayado con acierto Sosa Wagner y De Miguel García,<sup>10</sup> si se comparan ambas instituciones pueden apreciarse matices diferenciales importantes: en la Delegación hay voluntariedad entre ambas partes (el artículo 43.g) del Anteproyecto impone la aceptación de la delegación como competencia del pleno), mientras que en la Asignación existe una imposición y de hecho constituye una «carga de prestación forzosa»; la Delegación supone una relación convenida entre entes, por el contrario en la Asignación se genera una relación jerárquica o cuasi, jerárquica más intensa; mientras en la Delegación objetivamente existe una serie de competencias compartidas o concurrentes, en la Asignación el órgano inferior lleva a cabo ejecuciones meramente materiales, y, por último, en la Delegación el órgano delegado actúa con un gran margen de responsabilidad, en la Asignación en el fondo existe una utilización de órganos impropios, a modo de una «longa manus» del órgano encargado de determinar la asignación.

Desde el punto de vista territorial, conviene subrayar que la principal diferencia se encuentra en el ámbito espacial en que puede operar una y otra. La Delegación puede hacerse efectiva a toda clase de Entes locales, Municipio, Comarca e, incluso, la Provincia, si bien en este último caso, deberá ser común para la misma materia a todos los Consejos Territoriales. Por el contrario para las competencias Asignadas la única instancia legitimada para desempeñar «la gestión ordinaria de los servicios propios de la Administración de la Generalitat» son los Entes Locales de carácter Supramunicipal, nivel que lógicamente apunta a los entes Comarcales. La Asignación comporta una fiscalización rigurosa del Ente local, con la posibilidad de reserva total de la facultad de reglamentación del servicio, suspensión o revocación de la misma, intervenciones que se ven compensadas con la dotación económica y de medios personales.

Hay que advertir que la figura de la Asignación en la Ley de las Bases del Régimen Local está exclusivamente prevista para las Provincias e Islas, por ello se explica que el Anteproyecto las reserve a los Entes supramunicipales, como medio para salvar la posible laguna legal. Asimismo, con acierto

10. F. SOSA Y P. DE MIGUEL: *Las competencias de las Corporaciones locales*, IEAL, 1985, ps. 94 y ss.

prevé el art. 154.5 por remisión al 151 que la Aceptación requerirá la aceptación del Ente local, salvo en los casos que se determine por Ley.

Sobre la eficacia real de la Delegación y Asignación de competencias existen diversidad de opiniones en la doctrina y los resultados de las experiencias comparadas tampoco son excesivamente optimistas. Efectivamente, en el terreno de los principios por su justificación descentralizadora y participativa merecen elogios unánimes. Sin embargo, son evidentes sus dificultades de implantación ante la falta de experiencia y capacidad técnica de las Entidades locales. Para formular un juicio cabal sobre la bondad de las mismas deberá esperarse, necesariamente, un tiempo para ver el definitivo acoplamiento de los distintos niveles administrativos y las experiencias que se vayan suscitando. En todo caso, su implantación debe juzgarse positivamente ya que constituyen la auténtica alternativa frente al desarrollo de una Administración periférica excesivamente prepotente. Desde otro punto de vista valorativo, hay que tener también en cuenta la forma en que se han ido produciendo las Transferencias de Servicios a la esfera central de la Generalitat y el posterior proceso de acoplamiento de las mismas en el seno de la Generalitat. Sólo cuando este acoplamiento haya producido sus frutos podrá diseñarse una política general de reforma a través de la Delegación y Asignación de competencias. En definitiva constituye un proceso de comunicación entre ambas Administraciones que puede rendir excelentes frutos en el terreno de los principios objetivos y del ejercicio de las competencias, pues como ha señalado Berti «es así como, a través de la delegación —y nosotros podríamos añadir, también de la asignación— la Región como sujeto pierde lo que más tarde adquiere a nivel objetivo al participar ella también en la Administración Local».<sup>11</sup>

Precisamente, en relación a este proceso de comunicación o de simbiosis que posibilitan estas técnicas, sería conveniente que el Anteproyecto no se limitara a regular solamente el régimen jurídico de la Delegación y Atribución, sino también que enunciara algunos criterios objetivos de los sectores o servicios que pueden ser objeto de estas transferencias singulares. Ello comportaría un mayor garbo de vinculación y compromiso, al propio tiempo que definiría unos criterios de reforma administrativa y de sistematización de sectores que contribuirán, indudablemente, al perfeccionamiento del Anteproyecto. Si bien es cierto que la Disposición Adicional Sexta prevé la constitución de una Comisión Interdepartamental para abordar todas las cuestiones competenciales entre Administración de la Generalitat y los Entes Locales, con capacidad de propuesta sobre temas de descentralización y desconcentración, creemos que sería más propio que en el Texto del Anteproyecto se anticiparan algunos criterios, aunque fuera simplemente en sus grandes líneas.

11. G. BERTI: «Hacia la administración local», *Documentación Administrativa*, n. 181, ps. 219 y ss.



3. *Otras técnicas del anteproyecto que contribuyen a perfilar la funcionalidad de la Administración territorial de la Generalitat*

Simplemente con el objetivo de ofrecer una visión panorámica del problema —pues su examen más detallado implicaría seguramente invadir los campos reservados a otros participantes en estas Jornadas— podemos pasar revista a otros institutos y técnicas que contribuyen en el espíritu del Anteproyecto a perfilar los aspectos de la organización territorial de la Generalitat en sus relaciones con los Entes Locales:

a) Los artículos 164 y 165 del Anteproyecto contemplan dos facetas muy interesantes a este respecto. En el primero de los artículos mencionados se prevén los supuestos de creación de Servicios u Organismos «que integren a los centros, servicios y establecimientos de la Generalitat y de los Entes Locales, con el fin de unificar la gestión de los servicios públicos que por sus especiales características o naturaleza requieran una planificación o prestación general». Las leyes determinarán el ámbito territorial de la gestión integrada del servicio que podrá comprender todo el territorio de Catalunya. Estas organizaciones integradas pueden constituir una excelente fórmula reductora de una excesiva proliferación de niveles administrativos y conseguir una economía y buena gestión administrativa. Desgraciadamente, la regulación es muy lacónica, sugiriéndose en este punto una mayor precisión en orden a estos Organismos, en los aspectos organizativos y funcionales. Esta modalidad organizativa integrada no constituye una mera hipótesis de laboratorio, basta pensar en su posible funcionalidad a la vista de la reciente Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, en cuyo Capítulo II y III se configuran los Servicios de Salud de las Comunidades Autónomas y las llamadas Áreas de Salud, áreas que constituyen un auténtico prototipo de servicios integrados.

b) Los artículos 159 y siguientes prevén supuestos de colaboración y planificación sectorial, cuyas distintas medidas están destinadas a desplegar importantes efectos también en orden a la descentralización en los Entes autónomos y en relación al protagonismo que debe asumir la Administración periférica de la Generalitat y de modo específico en relación con la actividad sustitutoria, prevista en el art. 163. Análogas consideraciones pueden formularse sobre los artículos 197 y siguientes que establecen las distintas técnicas de Colaboración general, entre ellas las relativas al Plan Director de Inversiones Locales y la específica modalidad de su ejecución, según la fórmula compleja que describe el art. 198.8.

c) La utilización de los Convenios entre la Administración de la Generalitat y los diversos Regímenes especiales (para Municipios Turísticos, Históricos, Artísticos e Industriales), así como para las Comarcas deprimidas (art. 99), constituyen otros supuestos en que se adivinan específicas relaciones e implicaciones de las Administraciones periféricas, que en el texto del Anteproyecto, a buen seguro, exigirán una normativa más detallada y precisa.

