

ESTUDIS

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA: MARC JURÍDIC I PROPOSTES

ANTONI BAYONA I ROCAMORA
Assessor del Conseller de Governació
i professor de Dret administratiu
de la Universitat Autònoma de Barcelona

I. INTRODUCCIÓ

L'Estatut d'Autonomia conté un mandat que s'ha de concretar en l'establiment d'una organització territorial pròpia a Catalunya. És aquest, possiblement, un dels aspectes més rellevants de l'autonomia, que arrela en els antecedents històrics i polítics de l'autogovern de Catalunya i que ha de constituir un dels seus elements diferencials, en relació amb la resta de l'Estat.

No obstant això, des d'una perspectiva estrictament jurídica, una aproximació a l'organització territorial de Catalunya no pot abordar-se exclusivament des d'una visió de «lege ferenda». Si és cert que dels articles 5 i 9.8 de l'Estatut hom pot deduir el reconeixement d'una àmplia potestat per a poder establir aquesta nova organització, cal tenir consciència que el text estatutari i la mateixa Constitució contempnen limitacions importants per a l'exercici d'aquesta iniciativa, especialment pel fet que el principal pes de la reforma ha de recaure sobre els nivells que integren l'Administració local, matèria respecte de la qual l'Estat disposa de la competència per a establir principis legislatius de caràcter bàsic.

Aquesta situació de distribució competencial ha estat també decisiva en el moment de procedir a l'actuació de les competències autonòmiques. La indefinició del marc jurídic abans de l'aprovació de la Llei de Bases de Règim Local,¹ juntament amb el fracàs que suposà l'anul·lació pel Tribunal Constitucional de l'anomenada Llei de Diputacions de 1980, han estat els principals responsables del fet que fins fa poc temps no s'hagin presentat propostes concretes i articulades.

En les línies que segueixen es fa una exposició de les propostes que han estat presentades al Parlament de Catalunya pel Consell Executiu de la Generalitat, propostes que, no obstant això, s'amplien i completen amb aquelles altres alternatives que també poden constituir opcions possibles a adoptar pel legislador. En tot cas, convé destacar que són elements comuns a totes elles els límits que resulten de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de

1. Convé recordar les cauteles formulades pel Tribunal Constitucional en el sentit de la dificultat d'aplicació del criteri deductiu de les bases, a partir de la legislació preconstitucional, quan es tracta d'una matèria que afecta directament l'estructuració dels poders públics i no la seva actuació sectorial (Sentència de 28 de juliol de 1981).

les bases del règim local. Per tant, l'estudi d'aquests límits esdevé una tasca necessària i prèvia abans d'entrar a examinar el seu contingut.

També cal advertir que l'anàlisi s'ha limitat únicament als aspectes estructurals que constitueixen els elements claus de l'organització territorial. Evidentment, els elements més propis del règim local són igualment importants, però el seu estudi no pot ser abordat, per raons òbvies, en el context forçosament limitat d'aquest treball.

II. EL MARC JURÍDIC

1. *El règim local com a àmbit material*

El concepte o noció de matèria té especial importància en els sistemes jurídics que s'articulen sota el principi de descentralització política (federal, autonòmica, regional) tota vegada que la distribució de competències es basa precisament en la divisió de matèries i en l'atribució de potestats a les diferents instàncies públiques, en relació amb aquests àmbits materials.

Malgrat tot, com ha posat de relleu la doctrina, el concepte de matèria no té sempre el mateix significat, atès que la diversitat dels àmbits susceptibles d'ésser objecte d'una actuació dels poders públics fa que aquesta noció tant es pugui referir a un conjunt d'activitats públiques, a una institució, o també a relacions jurídiques, sens perjudici de combinar diversos d'aquests elements. Com a principi general, podria considerar-se vàlida la definició que per matèria entén el conjunt de l'activitat, funcions, òrgans i institucions jurídiques relatius a un determinat sector homogeni.²

Per això, el que es pot afirmar inicialment és que la matèria constitueix un element de la competència, ja que es presenta com el substracte o objecte sobre el qual, o en relació amb el qual, s'exerceixen les potestats públiques que tenen atribuïdes l'Estat o les Comunitats Autònomes, d'acord amb la distribució competencial que resulti de la Constitució i l'Estatut d'Autonomia.

La divisió per matèries comporta, no obstant això, el problema de determinar el seu abast i el de les eventuals interrelacions amb altres matèries. En aquest sentit, un primer element a tenir en compte seria el de partir dels criteris o principis que permetin valorar l'activitat o institució de què es tracti des del seu significat polític-jurídic en el moment d'elaborar-se les normes que distribueixen les competències, tenint en compte els antecedents que han conformat tradicionalment el tractament normatiu del sector. Això, que no ha de suposar admetre la teoria de la «petrificació» que ha tingut acollida, per exemple, en la jurisprudència austríaca i que impossibilita evolucions posteriors del concepte, permetria considerar que l'abast del títol competencial ha d'ésser considerat, en tot cas, a partir del significat objectiva-

2. En aquest sentit, vegeu GIZZI (*Manuale di Diritto Regionale*. Milano, 1981, pàgs. 315 i 316) i VIRGA («Problemi legislativi et interpretativi nella definizione delle materie di competenza regionale». *Foro Amministrativo*, núm. 3/1971, pàg. 113).

ment admès en el moment que es produeix la distribució competencial. En aquest sentit, es podria, per tant, afirmar que el règim local té un contingut inequívoc entès com a regulació global dels ens que configuren l'Administració local, així com de les seves funcions i elements instrumentals, definició que tindria suport en el mateix abast que sobre aquest concepte ha tingut la legislació pre-constitucional.

La Constitució es refereix al règim local com a matèria independent a l'article 148.1.2, quan permet que les Comunitats Autònomes de segon grau puguin assumir «les funcions que corresponguin a l'Administració de l'Estat sobre les Corporacions locals, la transferència de les quals autoritzi la legislació sobre Règim Local». Aquí trobem un primer element per determinar el contingut de la noció de règim local i per interpretar de forma general el seu abast, atès que el precepte constitucional conté una referència genèrica i global.

Un segon element constitucional ens el dona l'article 149.1, que determina les competències que en tot cas corresponen a l'Estat i, en conseqüència, no poden ésser assumides estatutàriament per les Comunitats Autònomes. Aquest precepte no es refereix a la matèria de règim local ja que només contempla com a competència estatal un seguit de sectors que afecten totes les Administracions públiques d'acord amb el que estableix el seu apartat 18è. (base del règim jurídic, règim estatutari dels funcionaris, procediment administratiu...). Ara bé, el fet que la Constitució no esmenti aquí el concepte de règim local no ha de tenir una especial transcendència des de la perspectiva de les competències d'aquelles Comunitats Autònomes que només tenen com a límit la reserva de l'article 149.1 de la Constitució.

La concreció estatutària de les competències confirma l'esquema que s'acaba d'exposar, ja que les Comunitats Autònomes de primer grau han assumit la competència exclusiva sobre el «règim local», sens perjudici del que estableix l'article 149.1.18 de la Constitució (vegeu en aquest sentit la formulació competencial que contenen els articles 9.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya i 10.4 de l'Estatut d'Autonomia del País Basc). D'aquesta forma i pel que fa al cas concret de Catalunya, es pot afirmar que la Generalitat té atribuïda la competència legislativa general sobre el règim local, sens perjudici que en els àmbits concrets a què es refereix l'article 149.1.18 de la Constitució s'hagi de subjectar als principis bàsics establerts per l'Estat.

Ara bé, aquesta apreciació inicial ha d'ésser matisada en aquests moments. El Tribunal Constitucional s'ha trobat ja amb situacions de conflicte en les quals han entrat en joc diferents títols competencials en relació amb un mateix objecte. I per tal de resoldre aquesta situació, el Tribunal ha defugit l'intent de definir els elements intrínsecs que haurien de permetre determinar el contingut de cada matèria, aplicant el principi del «contingut inherent» i el de la «prevalença del títol competencial més específic» (vegeu Sentències de 22 de desembre de 1981 i 30 de novembre de 1982). És evident que l'aplicació d'aquests criteris en el cas del règim local pot donar lloc a un desmembrament del que s'ha vingut considerant fins ara com una noció unitària, ja que precisament el règim local és un bon exemple de concepte integrat per diferents parts o subsectors, en la mesura que abasta tots els àmbits del Dret administratiu i d'altres sectors del Dret públic.

La peculiar estructura del règim local fa que en aquests moments sigui especialment difícil parlar de matèria unitària a efectes del sistema de distribució de les competències entre l'Estat i la Generalitat. Com més endavant veurem, ha estat la jurisprudència constitucional la que ha incidit en aquest sentit, situació que s'ha vist definitivament confirmada i agreujada per la Llei de Bases de Règim Local, que ha vingut a consagrar definitivament la dissolució del concepte de règim local com a competència substantiva i d'abast general.

2. *La competència de l'Estat en matèria de règim local: abast de la reserva competencial de l'article 149.1.18 de la Constitució*

La Constitució, tot i garantint l'existència de determinats ens locals, remet a la llei la regulació de tots els aspectes del règim local, llei que naturalment haurà d'acomodar-se a les previsions constitucionals establertes als articles 140, 141 i 142. En conseqüència, la legislació que regularà aquesta matèria dependrà del sistema de repartiment de competències entre l'Estat i les Comunitats Autònomes.

Aquest repartiment ofereix dues opcions ben diferenciades en funció de la via autonòmica seguida, ja que en un cas serà d'aplicació l'article 148 de la Constitució i en un altre l'article 149. El que cal ressaltar és que en aquest punt concret la diferència competencial és realment substancial. Així, en el primer cas, es pot afirmar que la competència genèrica sobre règim local correspon a l'Estat, ja que les Comunitats Autònomes només poden gaudir d'aquelles competències que expressament els atribueixi la legislació estatal. Es tracta, doncs, d'un esquema competencial de característiques més aviat derivades que no originàries,³ ja que no és possible garantir estatutàriament un contingut competencial autonòmic determinat. L'enfocament canvia radicalment en el segon cas, en el qual el sostre competencial de l'article 149 permet precisament que la competència en règim local pugui passar, com a principi general, a la Comunitat Autònoma, atès que l'Estat només ha de retenir necessàriament la competència prevista a l'apartat 18è. del precepte, competència «reflexiva» que no es refereix únicament als ens locals, sinó que es contempla de manera general per a totes les Administracions públiques. Aquest últim esquema és el que recull l'article 9.8 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Correspon, així, a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim local, competència que només té el límit que resulta de l'article 149.1.18 de la Constitució.

Aquest últim precepte planteja, però, una certa complexitat en relació amb la determinació del seu abast. D'una banda, esmenta tota una sèrie d'aspectes propis relatius a l'organització i funcionament de les Administracions públiques (règim estatutari dels funcionaris, procediment administratiu, expropiació forçosa, contractes i concessions administratives, sistema de respon-

3. Semblant a les anomenades competències legislatives «integratives» del darrer incís de l'article 117 de la Constitució italiana.

sabilitat), que tradicionalment conformen la seva regulació legal i que no ofereixen problemàtica especial pel que fa a la determinació del seu significat i abast. No obstant això, hi ha un últim aspecte que ha donat lloc a criteris interpretatius contraposats; aquest és el de «règim jurídic de les Administracions públiques».

L'abast d'aquest aspecte va quedar aclarit en la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981, que va haver de decidir entre la tesi plantejada pel Consell Executiu i el Parlament de Catalunya, que limitava substancialment l'abast de l'expressió al règim de recursos i accions dels administrats i la tesi exposada per l'Advocat de l'Estat que l'assimilava genèricament a la submissió absoluta i total de les Administracions al Dret.

És important destacar que el Tribunal va rebutjar de forma explícita aquest últim plantejament, malgrat que considerà que els aspectes relatius a les competències i l'organització dels ens locals eren susceptibles d'ésser inclosos en el concepte de règim jurídic. Cal recordar també que en la Sentència de 5 d'agost de 1983, el Tribunal Constitucional amplia l'abast d'aquesta competència estatal a temes com són el de les relacions interadministratives i les delegacions i transferències de funcions administratives.

Així doncs, si bé el concepte de règim jurídic és més ampli del que s'havia formulat en les primeres interpretacions⁴ i cal estendre'l a l'organització i el règim competencial dels ens locals, també és possible afirmar que en cap cas no pot donar cobertura a tots els aspectes que configuren la regulació legal de les Administracions locals. Aquesta darrera possibilitat, ultra ésser exclosa pel mateix Tribunal, no té tampoc sentit en el context del mateix article 149.1.18 de la Constitució, que, en esmentar només alguns d'aquests aspectes i diferenciar-los del concepte de règim jurídic, exclou, en bona lògica jurídica, una interpretació extensiva que donaria com a resultat una reiteració en el si del mateix precepte constitucional.

La conclusió que es dedueix és que les competències de l'article 149.1.18, considerades en el seu conjunt, no esgoten tot el tractament jurídic de la matèria de règim local i, en conseqüència, la competència de l'Estat no s'estén a la fixació de les bases sobre tota aquesta matèria.

3. *L'aplicació d'altres títols competencials estatals*

En un dels apartats anteriors fèiem referència a la incidència d'altres títols competencials de l'Estat en l'àmbit del règim local. Convé ara aprofundir en aquesta qüestió per tal de conèixer quines són aquestes limitacions que s'afegeixen a la competència legislativa autonòmica.

Ha estat inicialment el Tribunal Constitucional el que en base a l'aplicació del principi de prevalença d'altres títols competencials més específics ha

4. *Dictamen* de la Comissió Jurídica Assessora; ARGULLOL («L'Organització Territorial a Catalunya» en l'obra col·lectiva *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, pàgs. 214 i 215).

establert una doctrina que afecta notablement importants sectors de l'Administració local.

Un d'ells és el del règim electoral, en el qual, en virtut d'una interpretació àmplia del concepte de «règim electoral general» de l'article 81 de la Constitució, s'ha considerat inclòs en la reserva de llei orgànica la determinació del sistema d'eleccions locals dels municipis i províncies (Sentència de 16 de maig de 1983). D'acord amb aquesta doctrina la Llei orgànica de 18 de juny de 1985, reguladora del règim electoral general, estableix el sistema d'eleccions locals de forma exhaustiva, sense que pugui ésser modificat o substituït per les Comunitats Autònomes, d'acord amb el que expressament estableix la Disposició Addicional primera, apartat quart, de la mateixa Llei.

Un altre és el del règim econòmic i financer dels ens locals. En aquest sentit, el Tribunal Constitucional ja havia tingut ocasió d'utilitzar les competències estatals de l'article 149.1.11 i 13 de la Constitució, per afirmar la competència estatal sobre aspectes de l'actuació local amb incidència en el camp econòmic (per exemple, la Sentència de 28 de juny de 1983, relativa a l'autorització de crèdits de les Corporacions locals). Més important és, no obstant això, l'afirmació que correspon a l'Estat la determinació de les bases del sistema de finançament local, a l'empara del que estableix l'article 149.1.14 de la Constitució que atribueix a l'Estat la competència sobre la hisenda general. És important destacar, a pesar d'això, que el Tribunal acota els efectes d'aquest precepte a la funció de determinar les bases, amb l'única excepció dels supòsits conjunturals en els quals, excepcionalment, seria admissible una intervenció de detall atesa la necessitat d'una aplicació unitària consubstancial a una llei-mesura (Sentència de 19 de desembre de 1985).

Si com acabem de veure s'ha establert una connexió entre la competència de règim local i altres competències més específiques, d'aquest fet no se'n pot treure una conclusió definitiva i general del desmembrament de la competència sobre el règim local en altres títols més sectorials que es poden deduir de la Constitució i dels Estatuts, almenys des de la doctrina que fins aquest moment ha establert el Tribunal Constitucional.

En canvi, en la Llei de Bases de Règim Local sí que es pot constatar aquesta tendència, en la mesura en què un dels seus principals articles intenta consagrar la filosofia que el règim local és un concepte que en si mateix no té un contingut material, sinó que aquest s'ha d'atribuir específicament a cada un dels sectors que el configuren. Efectivament, en l'article 5 de la Llei, el règim local apareix clarament configurat com una noció «matriu» que, utilitzant l'expressió emprada per l'Advocat de l'Estat en el conflicte de competència núm. 371/1982, «se trata no de una competencia sobre un sector o ámbito normativo (puesto que la legislación de régimen local llega a comprender una pluralidad de éstos), sino de una competencia organizativa e instrumental de desarrollo de unas bases, que debe acatar en su ejercicio las competencias auténticamente "materiales" distribuidas en la Constitución».

L'intent d'establir un sistema de fonts, com és el que fa la llei bàsica, sectorialitzant els diferents apartats de la matèria, suposa, alhora, l'intent de buidar de contingut el mateix concepte de règim local, que quedaria així circumscrit a l'àmbit estrictament organitzatiu i de funcionament (vegeu la lle-

tra a) de l'article 5) de la Llei de Bases), que és l'únic cas en el qual no hi ha una referència concreta a un altre títol estatal interposat entre la llei bàsica i la legislació autonòmica. Tanmateix, en aquest camp concret, la mateixa llei de bases s'encarrega després de condicionar també aquesta potestat, a través del tractament que es dona al principi d'autonomia organitzativa dels ens locals.

El sistema utilitzat a la Llei de Bases té també altres conseqüències que resulten de la dificultat de trobar cobertura constitucional al sistema de fonts que vol dissenyar. Així, es pot comprovar com en el cas de les formes de prestació dels serveis públics locals i del règim dels béns (lletres C) i D) de l'article 5), la llei o fa una interpretació extensiva del contingut de l'article 149.1.18 de la Constitució (on només hi ha referència a les concessions administratives), o bé atribueix categoria de títol competencial a preceptes constitucionals que no tenen aquesta naturalesa (és el cas de l'article 132 pel que fa al domini públic).

4. *Els principis fonamentals de la Llei de Bases de Règim Local*

L'aprovació de la Llei 7/1985, reguladora de les Bases del Règim Local, ha estat un acte d'especial transcendència en el nostre ordenament jurídic, no només per la pretensió d'adequar el govern local als nous principis constitucionals, sinó també per concretar l'exercici d'una competència estatal que ha de constituir el marc de l'actuació de les Comunitats Autònomes. Precisament des d'aquesta perspectiva, interessa fer una anàlisi de la llei bàsica en els seus trets essencials, tant pel que fa al seu contingut com també a la seva particular naturalesa de llei formal de bases.

4.1. L'establiment de les bases a través de Llei formal

El concepte de «bases» referit a les competències de l'Estat de l'article 149.1 de la Constitució ha estat interpretat de manera flexible per part del Tribunal Constitucional, pel que fa a la necessitat que aquesta competència hagués d'ésser exercida forçosament per mitjà d'un instrument normatiu concret (lleï-marc, lleï-quadre).

Sens dubte, els antecedents del model italià, en el qual es produí una evolució decisiva des d'un plantejament inicial clarament formalista a un de material, per tal de fer possible l'efectiu exercici de les competències regionals, influí indubtablement en el nostre Tribunal Constitucional en el moment d'enfrontar-se per primera vegada amb aquesta qüestió.⁵ D'aquesta forma, ja en una de les primeres sentències, concretament la de 28 de juliol de 1981, el Tribunal Constitucional declarà que «la noción de bases o normas básicas ha de ser entendida como noción material», fet que comporta

5. Sobre els antecedents italians, vegeu MUÑOZ MACHADO. *Las potestades legislativas de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1979, pàgs. 95 i ss.

que l'exercici de la competència estatal «no requiere, en modo alguno, la promulgación de leyes de bases o de leyes marco».

Aquest criteri interpretatiu és el que ha permès a les Comunitats Autònomes legislar a partir de la deducció dels principis bàsics de la legislació vigent i que l'Estat hagi pogut exercir les seves competències mitjançant lleis i normes de caràcter general, circumstància a la qual coadjuva el fet que el dret de l'Estat és d'aplicació supletòria en defecte de llei autonòmica (article 149.3 C.E.).

En realitat, la idea o noció material de les bases permet a l'Estat d'optar entre diferents tècniques legislatives a l'hora d'exercir les seves competències. Essencialment, aquesta opció pot donar-se entre la promulgació d'una llei general, d'una llei general amb indicació expressa de quins són els aspectes bàsics i, finalment, per la tècnica que podríem considerar ideal des de l'òptica de l'esquema de competències legislatives compartides, que és la d'elaborar una llei específica amb la finalitat precisa d'establir les bases sobre una determinada matèria. Cas de seguir-se aquesta última opció, la llei de l'Estat hauria d'actuar com a marc a partir del qual la Comunitat Autònoma exerciria la seva competència sense els inconvenients d'incertesa jurídica que comporta inherent el mètode deductiu.

En definitiva, del que s'acaba de dir cal deduir que la combinació del concepte material de les bases amb l'adopció concreta de la tècnica de la llei-marc introdueix en aquest cas un element formal indiscutible, ja que si bé és cert que les bases són en principi una noció material, el fet que s'estableixin en un text legal específicament destinat a recollir-les, comporta, sens dubte, una «formalització» dels principis o criteris normatius en què es tradueix l'exercici de la competència de l'Estat.

Com ha assenyalat el Consell Consultiu de la Generalitat,⁶ «la fixació expressa de les bases en una matèria per part de l'Estat mitjançant una llei és una garantia de la seguretat jurídica (...) Una vegada en vigor la norma bàsica, el mateix Estat assenjala acotacions respecte de la dimensió de la competència estatal». El que es vol dir amb això és que aquesta tècnica legislativa no es pot desconnectar del sistema de distribució de competències i ha de comportar en aquest cas l'establiment d'un marc definit que passa a constituir-se com a punt de referència per a l'actuació autonòmica posterior, però amb el benentès que la llei bàsica esdevé a partir d'aquest moment l'únic instrument normatiu que estableix els límits de la competència legislativa, impedit l'aplicació simultània o col·lateral del mètode deductiu.

D'aquesta constatació se'n desprèn també que l'element formal (Llei de Bases) ha de tenir també un contingut material, ja que aquesta qualitat és consubstancial amb la mateixa noció de bases. En conseqüència, la llei-marc ha de veure també condicionat el seu contingut per les notes característiques atribuïbles a la idea de bàsic, és a dir, per la seva «materialitat». En paraules del mateix Consell Consultiu, perquè una norma sigui bàsica cal que el seu

6. *Dictamen núm. 88* del Consell Consultiu de la Generalitat sobre la Llei de Bases del Règim Local. Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya, núm. 62, de 13 de maig de 1985, pàgs. 2840 i ss.

contingut impliqui una «regulació material del sector o aspecte de la realitat i ordeni l'acció pública que s'hi ha de projectar».

La qualitat material del concepte de bases no seria, doncs, compatible amb un contingut legal que no establís directament criteris normatius i volgués únicament formular principis interpretatius del que ha d'entendre's com a bàsic sense contingut propi, que actuessin com a simple habilitació a favor de l'Estat per a posteriors exercicis de la seva potestat legislativa. Aquesta tècnica comportaria altres resultats també incompatibles amb la lògica constitucional de les competències legislatives compartides: la llei de bases no seria una llei-marc que establís el límit explícit de l'actuació de les Comunitats Autònomes, funció per la qual està precisament pensada,⁷ i d'altra banda, estaria definit un àmbit extensiu i sense contingut de la competència estatal que permetria posteriorment a l'Estat de legislar, dificultant o eludint un possible control per part del Tribunal Constitucional.

Aquest supòsit ens porta directament a la qüestió relativa als límits intrínsecs de la potestat legislativa de l'Estat que han estat posats de relleu en la Sentència del Tribunal Constitucional de 5 d'agost de 1983. D'acord amb aquesta Sentència, «cuando el legislador estatal dicta una norma básica dentro del ámbito de sus competencias, está interpretando lo que debe entenderse por básico en el correspondiente caso concreto, pero, como hemos señalado anteriormente, no cabe confundir esta labor interpretativa del legislador con la producción de normas meramente interpretativas, que fijan el contenido de los términos de la Constitución con carácter general cerrando el paso a cualquier otra interpretación».

La Sentència que s'acaba d'exposar, que posa com a exemple precisament el cas de les competències legislatives compartides, ratifica sens dubte la necessitat que la llei de l'Estat estableixi un contingut normatiu material, complint allò que el mateix Tribunal Constitucional havia ja manifestat en la Sentència de 28 de juliol de 1981, en el sentit que «las Cortes deberán establecer qué es lo que haya que entenderse por básico».

És a partir del que s'acaba d'exposar quan cal passar a estudiar el tractament legislatiu que fa la Llei de Bases de Règim Local. I en aquest sentit, cal posar de relleu l'existència de dos preceptes fonamentals que poden incórrer en la desviació acabada d'esmentar.

El primer d'ells és l'article 5 de la llei, al qual ja hem fet referència, segons el qual cal entendre que els principis normatius que es contemplen en el Títol II i següents de la llei no seran els únics que tindran la condició de bases d'acord amb l'article 149.1.18 de la Constitució, sinó que seran ampliat per lleis posteriors de l'Estat que sobre cada sector concret s'elaborin i que passaran a tenir també la consideració de normes bàsiques.

El segon és la Disposició Transitòria Primera, d'acord amb la qual la refosa de les normes generals vigents que regulen el règim local podrà significar que determinats aspectes legals no inclosos en la llei de bases tinguin també el caràcter de bàsics.

7. GARCÍA DE ENTERRÍA i T. R. FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Madrid, 1979, pàgs. 272 i ss.

Cal precisar que si bé és admissible que determinat contingut bàsic pot ésser ampliat o modificat per normes posteriors, fins i tot reglamentàries, aquesta circumstància obeeix a un plantejament i supòsit diferents als que s'acaben d'exposar. En efecte, el Tribunal Constitucional ha considerat aquesta possibilitat especialment en aquells casos en què no existeix una llei de bases formal i, en tot cas, sempre l'ha condicionat a una funció d'estricta complement de la Llei (Sentències de 7 d'abril, 28 d'abril i 20 de maig de 1983), amb la qual cosa esdevé necessària una habilitació específica i puntual (Sentència de 27 de juny de 1985).

La distorsió que aquests dos preceptes poden comportar respecte de la idea de la llei-marc és avui ben palesa, a la vista del contingut del Decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, a través del qual el Govern de l'Estat ha fet ús de l'habilitació legal per refundre la normativa vigent en matèria de règim local. La seva Disposició Final setena no només ha ampliat els preceptes bàsics assenyalant-ne expressament de nous (apartat 1 lletra a)), sinó que, a més, amb absoluta manca de consideració pels criteris de seguretat i coherència legislativa, ha tornat a resucitar l'aplicació del mètode deductiu dels preceptes bàsics en establir que en relació amb el règim de béns, contractació, serveis públics i personal, els preceptes del text refós podran considerar-se també bàsics «conforme a su naturaleza» (apartat 1 lletra b)).

Evidentment, aquesta manca de sensibilitat en el moment d'establir la regulació postconstitucional de la matèria, dificulta extraordinàriament l'exercici de la potestat legislativa de les Comunitats Autònomes, obrint un camí en el qual seran molt freqüents els conflictes competencials i en el qual la càrrega de la seva decisió correspondrà un cop més al Tribunal Constitucional, amb tots els inconvenients que aquesta situació comporta.⁸

4.2. El model d'organització territorial

L'elaboració de la Llei de Bases havia d'ésser al moment oportú per a dissenyar el model de relacions entre els diferents poders públics territorials. A diferència d'altres models polítics, el nostre peculiar sistema de distribució de competències oferia importants dubtes sobre aquesta qüestió, ja que en principi el model tant es podia definir en sentit intracomunitari (sistema federal) com extracomunitari (sistema regional),⁹ especialment en el cas d'aquelles Comunitats Autònomes que d'acord amb els seus Estatuts havien assumit la competència legislativa exclusiva en matèria de règim local i organització territorial.

Per poder aclarir aquesta important qüestió, el Tribunal Constitucional

8. Una reflexió crítica sobre aquestes impressions es pot veure en BLASCO ESTEVE. «Normas básicas estatales y leyes de desarrollo de las Comunidades Autónomas: jurisprudencia constitucional.» *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 33, abril-juny 1982, pàg. 306.

9. Els exemples més propers i significatius són la República Federal d'Alemanya i Itàlia. En el primer cas, el govern local es considera com a àmbit intern de la mateixa organització dels Lands i aquests disposen de la capacitat legislativa exclusiva per definir l'organització territorial local en el seu territori. En el cas d'Itàlia, la situació és la inversa, atès que la Constitució reserva la competència a l'Estat.

va disposar d'una bona ocasió en el recurs d'inconstitucionalitat interposat contra la Llei de Pressupostos de l'Estat de 1982 que contemplava la possibilitat de transferències de competències de l'Estat als ens locals. No obstant això, en la Sentència subsegüent de 23 de desembre de 1982, el Tribunal adoptà una posició d'ambigüitat en qualificar el sistema de relacions entre les Administracions superiors i els ens locals de «bifronte», sistema que permetria una doble relació simultània des de l'Estat i des de les Comunitats Autònomes, rebutjant així un esquema basat en una única instància de referència.

Obviament, les conseqüències que poden derivar d'aquesta lectura interpretativa no poden ésser positives. El manteniment d'una duplicitat de relacions és precisament una garantia per no poder assolir un model prou clar i definit d'organització territorial. No cal dir tampoc que aquesta posició dificulta també l'establiment d'una organització territorial pròpia en el si de la Comunitat Autònoma, atès que admet paral·lelament una incidència estatal que pot alterar notablement els elements bàsics del model dissenyat per la Comunitat Autònoma.

Davant la insuficiència de la posició jurisprudencial, era convenient que la Llei de Bases establís els principis legals necessaris per donar coherència al model territorial, reconeixent un protagonisme essencial a les Comunitats Autònomes en el sistema global de relacions amb els ens locals del seu territori. En el cas de Catalunya sembla clar que el contingut de l'Estatut apuntava també en aquesta direcció, si tenim en compte els principis que es desprenen del seu article 5.

No obstant això, la Llei de Bases no dona una resposta satisfactòria, i fins i tot es podria dir que significa un retrocés important en comparació amb situacions anteriors.¹⁰ En àmbits tan essencials com són els de l'atribució de competències (pròpies i delegades) i el de les relacions interadministratives (informació, col·laboració, cooperació, coordinació i de conflicte) es consagra clarament, com a principi general, el de la bifrontalitat de les relacions amb els ens locals.

Pel que fa a la determinació de les competències locals, s'utilitza com a justificació la sectorialització de la matèria de règim local, la qual cosa permet establir una connexió amb els diferents títols competencials, estatals o autonòmics, segons la distribució de competències prevista a la Constitució i als Estatuts. Ara bé, si és cert que aquest punt de referència és indiscutible,¹¹ també ho és que, en la mesura que les competències locals tenen naturalesa administrativa, la seva determinació concreta podria correspondre ordinàriament a la Comunitat Autònoma sempre que aquesta disposés de potestats legislatives o fins i tot executives sobre la matèria, amb el benentès que la mateixa llei bàsica podria complir ja la seva funció de garantia institucional

10. Per exemple, amb la ja esmentada Llei de Pressupostos de l'Estat de l'any 1982, en la qual establia com a requisit la necessitat d'aprovació de la transferència pel respectiu Consell de Govern de la Comunitat Autònoma, d'acord amb l'article 28.1, tercer paràgraf.

11. Així, també succeeix, per exemple, a la República Federal d'Alemanya, com ha posat de relleu REISSERT. «Las relaciones entre las Administraciones Territoriales en la República Federal de Alemania.» Ponència presentada a les *Jornades sobre Comunitats Autònomes i Governos Locals*. Barcelona, 1985.

assenyalant els àmbits materials sobre els quals la legislació comunitària hauria d'atribuir necessàriament competències específiques als ens locals.¹²

El plantejament de la Llei de Bases s'aparta d'aquest criteri i més enllà d'establir una reserva d'àmbits materials, atribueix un paper primordial a la legislació sectorial de l'Estat per a la determinació de les competències locals, que es concreta, com a dada més significativa, en la reserva estatal d'aquesta funció àdhuc en el cas de competències legislatives compartides (article 2.2). D'altra banda, la intervenció estatal troba també un reconeixement decisiu en la via de l'atribució de competències per delegació, supòsit en el qual només és necessari l'informe (no vinculant) de la Comunitat Autònoma (articles 27.3 i 37.2).

En el cas de les relacions interadministratives, la situació és encara més difícil de justificar. Efectivament, aquí ja no ens movem ni tan sols en el pla normatiu. D'altra banda, l'aplicació dels elementals principis d'organització i eficàcia administrativa haurien de portar a circumscriure aquestes relacions preferentment en l'àmbit intracomunitari. En el sistema de distribució de competències sobre règim local, a l'Estat només se li reserva per la Constitució una part de la potestat legislativa; per tant, el manteniment d'una posició relacional que incideix en el pla del funcionament de les institucions, no pot considerar-se mai com un camp de presència ordinària de l'Estat, llevat de supòsits de caràcter excepcional. Lluny d'això, la Llei de Bases atorga a l'Estat una posició equivalent a la de les Comunitats Autònomes en tots els supòsits de relacions interadministratives, que suposa una situació de retrocés des del punt de vista de les Comunitats Autònomes si tenim en compte el que estableixen els Decrets de transferències pre-estatutàries. No és, doncs, estrany que des de posicions doctrinals¹³ es reivindicui una actitud institucional entre la Generalitat i els ens locals de Catalunya que permeti adoptar, a la pràctica, un criteri d'actuació més coherent del que pot resultar del sistema invertebrat que estableix la llei bàsica.

4.3. La capacitat legislativa autonòmica en matèria d'organització i hisenda locals

Són aquests dos dels sectors que integren el concepte ampli de règim local i que tenen una importància que no és necessari justificar. Doncs bé, en ambdós casos, la Llei de Bases estableix uns criteris normatius que signifiquen, de fet, l'anul·lació de la capacitat legislativa de les Comunitats Autònomes.

Pel que fa a l'organització local, s'arriba a aquest resultat establint un esquema que reserva a l'Estat la regulació detallada dels òrgans necessaris de les Corporacions Locals i deixa directament a la potestat d'autoorganització de les Corporacions Locals l'establiment de l'organització complementària (articles 20 i 32). En aquest context, la capacitat legislativa autonòmica queda

12. MUÑOZ MACHADO. *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*. Madrid, 1984, tom II, pàgs. 197 i ss.

13. ARGULLOL. *L'Organització Territorial de Catalunya*. Barcelona, 1986, pàg. 13.

limitada a un valor supletori, en defecte de disposicions reglamentàries pròpies de les Corporacions.

L'anterior esquema es pretén justificar en el reconeixement i garantia de l'autonomia organitzativa dels ens locals. Sense posar en dubte en cap moment la necessitat de reconèixer aquesta potestat autoorganitzatòria dels ens locals, que ha d'ésser un dels reflexos del principi d'autonomia reconegut als articles 137 i 140 de la Constitució, sembla evident que la solució concreta donada per la Llei de Bases no és satisfactòria per diversos motius. En primer lloc, perquè la capacitat d'autoorganització local es limita als aspectes complementaris, amb la qual cosa la regulació dels òrgans principals dels ens locals continua en mans del legislador; per tant, es pot afirmar que la Llei no ha estat especialment generosa en aquesta matèria envers les Corporacions locals. En segon lloc, perquè l'esquema emprat significa deconèixer i fins i tot sacrificar una altra autonomia que és l'autonomia política de les Comunitats Autònomes, amb la seva capacitat legislativa inherent.

Evidentment, una solució diferent hagués estat que la Llei de Bases establís com a principi bàsic i general el de l'autonomia organitzativa preveient només unes regles mínimes. En aquest cas, es podria justificar certament la no ingerència del legislador (estatal i autonòmic), en coherència amb la reserva efectuada a favor dels ens locals. Però certament aquest no és el model que ha adoptat la llei bàsica si tenim present l'abast i detall amb què regula la matèria.

D'altra banda, el sistema seguit per la llei bàsica entra també en contradicció amb la jurisprudència constitucional. En la Sentència de 28 de juliol de 1981, el Tribunal Constitucional, referint-se concretament a l'organització local, va assenyalar clarament que la competència bàsica de l'Estat havia de quedar limitada a un nivell que permetés el posterior exercici de la potestat legislativa autonòmica.

La solució adoptada mereix finalment una altra crítica des del punt de vista del sistema de fonts normatives, atesa la possibilitat que un Reglament local pugui prevaler sobre una llei. És cert que el principi de jerarquia normativa ha quedat relativitzat a partir de la Constitució espanyola de 1978, atès el sistema d'organització territorial i de distribució de competències que resulten del seu Títol VIII. Això significa que s'ha de tenir especialment en compte el principi de competència quan es tracta d'establir relacions entre els diferents ordenaments (estatal i autonòmics).¹⁴ En aquest sentit, només cal recordar com la jurisprudència constitucional ha admès que els reglaments estatals puguin contenir bases i per tant no poden ser modificats per les lleis autonòmiques. Ara bé, en el present cas, no ens trobem davant d'una divisió originària d'esferes d'actuació política qualitativament iguals, com és el que es produeix en la Constitució i els Estatuts entre l'Estat i les Comunitats Autònomes, sinó davant d'una relació entre dues instàncies que tenen posicions diferents en l'estructura dels poders públics. Per tant, no ens trobem davant d'una situació d'equivalència entre l'ordenament autonòmic i l'ordenament local, sinó davant d'una posició de subordinació en la qual recobra

14. GARCÍA DE ENTERRÍA i T. R. FERNÁNDEZ. *Op. cit.*, pàgs. 253 i ss.

tot el seu sentit el principi de jerarquia normativa, atès que tota l'activitat administrativa dels ens locals (reglamentària i executiva) ha de quedar subjecta a les lleis.

En l'àmbit de les hisendes locals, el sistema de prelació de fonts que preveu l'article 5 E) de la Llei de Bases i que després ha ratificat la Disposició Final setena, apartat 2, del text refós de 18 d'abril de 1986, degrada la potestat legislativa autonòmica a un nivell residual, convertint-la en una competència derivada. En efecte, ja no es tracta ni tan sols de preveure l'aplicació prioritària de principis bàsics establerts per l'Estat, sinó de tot el bloc de la legislació estatal general que es dicti sobre la matèria, inclosa la mateixa Llei General Pressupostària.

Malgrat tot, cal dir que aquest sistema de fonts és de dubtosa constitucionalitat després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 19 de desembre de 1985. En aquesta resolució, el Tribunal Constitucional considera aplicable el títol competencial estatal de l'article 149.1.14 de la Constitució, però d'ell no n'extreu unes conseqüències tan restrictives per a la competència autonòmica com les que resulten de la Llei de Bases i el Text Refós. En aquest sentit, el Tribunal precisa el següent:

«Es cierto, sin duda, que cuando, usando de su competencia en materia de Hacienda general, el Estado regula cuestiones referentes a la Administración Local, no puede desconocer la delimitación competencial que respecto de ella existe entre el propio Estado y algunas Comunidades Autónomas. Si para estos fines hacendísticos ha de introducir modificaciones en el régimen jurídico de esta Administración, deberá hacerlo de modo tal que no se imposibilite el ejercicio de la facultad comunitaria para dictar las normas de detalle.»

Més endavant s'estableix una excepció a aquest règim de distribució competencial, que pot venir donada per la naturalesa conjuntural o de norma-mesura que en un determinat cas pot tenir l'actuació legislativa estatal i que faria impossible la distinció entre el que és bàsic i el que no ho és. Però, fora d'aquest supòsit realment excepcional, la regla aplicable ha d'ésser la de la relació bases-desplegament. La mateixa decisió favorable a la llei impugnada en el recurs d'inconstitucionalitat (Llei 24/1983, de 21 de desembre, de Medidas urgentes de saneamiento y regulación de las Haciendas Locales) serveix per avalar aquest raonament, ja que el Tribunal l'adopta en la mesura que:

«La ley contra la que el presente recurso se dirige no es un cuerpo de normas abstractas, destinadas a regular, con voluntad de permanencia, un determinado género de relaciones, sino una medida coyuntural, específicamente destinada al muy concreto fin de sanear las Haciendas Locales.»

Al marge d'aquest plantejament estrictament jurídic, és important destacar també la necessària relació lògica entre capacitat d'organització territorial

i capacitat de distribució de recursos econòmics. Com va assenyalar el Tribunal Constitucional en la Sentència de 28 de juny de 1981, en el cas de Catalunya l'Estatut preveu una nova organització territorial que ha de suposar una reassignació diferenciada de competències entre les diferents estructures territorials i singularment pel fet de la inclusió del nou nivell comarcal.

En la mesura que el volum dels recursos econòmics de què es doti cada entitat ha d'ésser coherent amb el volum dels serveis a prestar és, doncs, evident que qualsevol modificació del règim competencial haurà de tenir efecte en el règim econòmic, ja que ambdós aspectes van indissociablement units. Amb aquesta reflexió, el que es vol posar de relleu és un fet que sembla difícilment rebutjable, com és que la potestat d'alteració del règim competencial ha de portar inherent la de poder adequar a la nova situació el sistema de recursos econòmics, així com també, per citar altres exemples, el del personal o mitjans materials afectes als serveis objecte de modificació. Si aquesta premissa no és acceptada, ens trobaríem davant d'una situació tan aberrant com inadmissible, des del punt de vista constitucional i estatutari, com seria la d'impossibilitar l'exercici de la mateixa capacitat d'organització territorial o bé configurar una nova estructura administrativa sense correspondència amb els mitjans que li han de servir de base d'actuació.

El que s'acaba de dir demostra la incoherència del sistema de fonts de la Llei de Bases en matèria d'hisendes locals, de la lectura de la qual hom treu la impressió que el legislador estatal ha simplement oblidat el fet diferencial que es pot produir amb l'exercici pel Parlament de Catalunya de les competències que li atribueixen els articles 5 i 9.8 de l'Estatut.

4.4. Les possibilitats de desplegament legislatiu a partir de la Llei de Bases de Règim Local

Del que s'ha exposat en els apartats anteriors no se'n dedueix una impressió optimista sobre la capacitat legislativa autonòmica. L'extensió de les bases estatals a tots els àmbits que integren la matèria de règim local i el tractament donat en la mateixa llei bàsica fan que en el moment de valorar les possibilitats que s'ofereixen al legislador autonòmic, la conclusió sigui que ens trobem davant unes competències intersticials que no deixen lloc a gaires exercicis imaginatius, precisament en un camp en el qual es podia realitzar una certa tasca d'enginyeria jurídica.

El manteniment en la llei bàsica dels criteris de continuïtat i uniformisme en les estructures locals condiciona així les idees de renovació. En el marc de la llei bàsica, la comarca troba sempre un encaix forçat. Malgrat la referència que es conté a l'article 42 de la Llei, la resta dels seus preceptes continuen pensats com si només existís el binomi municipi-província. D'aquesta forma, la potencialitat del nou nivell comarcal, entès com un element de reforma del govern local, es veu condicionada per unes normes de constitució i d'assumpció de competències que l'assimilen més a una mancomunitat que no pas a un ens territorial nou i independent. Per altra banda, el possible paper de la comarca com a instància bàsica de cooperació i assistència municipal queda en una situació de gran ambigüitat i confusió, atesa la super-

posició de funcions que es pot produir amb la província. No cal dir tampoc que el legislador estatal ha renunciat a la possibilitat de fer una interpretació més generosa del fet provincial de la que es deriva de la jurisprudència constitucional, almenys en aquelles Comunitats Autònomes en les quals el procés de comarcalització constitueix un mandat estatutari.

La incongruència a què pot donar lloc aquest sistema troba també un altre exemple en la previsió de règims municipals especials. D'acord amb l'article 30 de la llei bàsica, aquesta qüestió sembla deixar-se a la lliure determinació de la legislació autonòmica. Ara bé, si tenim en compte que els continguts més importants d'aquests règims especials haurien de recaure especialment en els àmbits organitzatiu i econòmic,¹⁵ ens adonarem que precisament són els dos aspectes en els quals la mateixa llei bàsica condiona més intensament la capacitat del legislador autonòmic.

III. L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE LA GENERALITAT I L'ADMINISTRACIÓ LOCAL DE CATALUNYA

1. *L'Administració Local en el marc de l'organització general*

Les diferents Administracions o institucions públiques existents tenen sempre un últim punt de referència unitari en el marc de l'organització general de l'Estat. Això succeeix també en els Estats que s'estructuren de forma descentralitzada, com és el cas dels Estats federals, els regionals o els autonòmics. És ben cert que, en aquests últims supòsits, les relacions entre les diferents organitzacions públiques es fonamenten en el principi d'autonomia, però això no impedeix parlar, en un pla general, de la reconducció a la unitat de tota l'organització política i administrativa. És explícita, en aquest sentit, la distinció conceptual que ha elaborat la doctrina italiana en diferenciar entre Estat-aparell i Estat-comunitat.¹⁶ Així, mentre la primera expressió faria referència a un concepte estricte, és a dir, a les institucions administratives centrals, la segona expressió faria referència al concepte més ampli que contempla la noció o idea d'Estat com a conjunt de totes les organitzacions públiques, sens perjudici que les relacions entre elles s'estructurin d'acord amb el principi d'autonomia, superant el principi tradicional que considera les administracions locals com a administració indirecta de l'Estat.¹⁷

La noció d'Estat-comunitat és, d'altra banda, contemplada clarament en el nostre text constitucional, com es desprèn de l'article 137. No hi ha

15. Recordem aquí l'anterior legislació de règim local que preveia el sistema de Carta Orgànica o Econòmica (Reglament d'Organització, Funcionament i Règim Jurídic de les Corporacions Locals de 17 de maig de 1952); sobre aquesta qüestió, vegeu el treball de NIERO: «La Organización Local vigente: uniformismo y variedad» en l'obra col·lectiva *Descentralización administrativa y organización política*. Madrid, 1973, tom II, pàgs. 113 a 115.

16. MORTATI. *Instituzioni di diritto pubblico*. Pàdua, 1975, tom I, pàgs. 46 i 47.

17. MEILAN GIL. «La articulación de los ordenamientos local y autonómico.» *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 44, octubre-desembre 1984, pàgs. 670 i ss.

dubte, doncs, que les Comunitats Autònomes i els ens locals són part organitzativa de l'Estat.

La reflexió que s'acaba de fer és de cabdal importància per entendre les relacions entre les diferents organitzacions públiques, sobretot si, a partir d'ella, passem ara a analitzar les relacions que es produeixen entre la Comunitat Autònoma i els ens locals existents en el seu territori.

La qüestió essencial radica en determinar si els ens locals formen part de l'organització autonòmica, és a dir, si també es pot considerar que són, en sentit general, administracions de la Comunitat Autònoma. Per donar resposta a aquest interrogant, cal fer referència al Dret comparat, ja que ens aporta elements que permeten situar millor el debat.

En el cas alemany, la resposta seria clara, en el sentit que els ens locals efectivament formen part de la mateixa organització dels Estats federals (landers). Així es desprèn del que estableix l'article 28 de la Llei Fonamental de Bonn, quan determina l'ordre constitucional intern dels Estats. Com ha posat de relleu la doctrina,¹⁸ en el sistema federal alemany les administracions locals són peces organitzatives internes dels länder que, malgrat tenir reconeguda l'autonomia per a la seva gestió, es regulen pel mateix land i s'integren en el seu aparell.

Solució radicalment diferent és la que ens mostra l'experiència italiana. En aquest cas, les Regions autònomes no tenen competències legislatives sobre els ens locals, llevat d'algunes que es regeixen per Estatuts especials. Per això, la Constitució italiana estableix clarament que els ens locals són regulats per l'Estat. És evident, per tant, que en el cas italià difícilment pot parlar-se d'integració organitzativa dels ens locals en l'àmbit regional.

A partir d'aquests dos elements de comparació, s'ha de veure ara quina és la solució que cal donar en el nostre marc constitucional. Com ja hem vist abans, el Tribunal Constitucional en la Sentència de 23 de desembre de 1982 s'ha inclinat per una posició que podríem denominar eclèctica (relació de bifrontalitat) que permet afirmar que a Catalunya els ens locals formen també part de l'organització de la Generalitat. En aquest sentit, esdevé decisiu el que estableix l'article 5 de l'Estatut que determina que «la Generalitat de Catalunya estructurarà la seva organització territorial en municipis i comarques». El que succeeix, però, és que aquest principi d'organització general es veu condicionat per l'altra vessant de la bifrontalitat que lliga directament els ens locals de Catalunya amb l'Estat.

2. Els models d'organització territorial de l'Administració de la Generalitat

El concepte d'organització territorial acabat d'exposar posa de relleu que no és aliena al poder local l'estructuració territorial de l'Administració de la Generalitat i, més concretament, les relacions que puguin establir-se entre ambdós nivells. Aquestes relacions han estat sovint oblidades a l'Estat espanyol i en el moment d'elaborar la legislació catalana seria convenient

18. MUÑOZ MACHADO. *Derecho público*, tom II, pàg. 187.

establir el seu marc jurídic a partir del desplegament i la concreció dels principis de desconcentració i descentralització als quals es refereix l'article 37 de l'Estatut.

La primera qüestió que cal plantejar és la determinació del model a seguir. En aquest sentit, la doctrina ha distingit tradicionalment entre el sistema binari, que suposa l'establiment de serveis perifèrics territorials amb independència dels ens locals, i el sistema indirecte, que implica la utilització de les estructures de govern local com a instàncies d'actuació administrativa de la Generalitat. Sobre el paper, sembla que no hi ha dubte que l'última forma és la que hauria de permetre una major racionalitat, evitant duplicitat d'estructures i el major cost que d'això se'n deriva. Ara bé, l'experiència demostra que hi ha factors de naturalesa extrajurídica que dificulten l'adopció d'aquest model, com ho posa de relleu el mateix cas italià en el qual, malgrat les determinacions constitucionals,¹⁹ la pràctica ha anat per un camí molt diferent.

En el cas de Catalunya s'ha de considerar que l'Estatut atorga una àmplia discrecionalitat al legislador en no inclinar-se per un model concret. Ara bé, això no significa que no es pugui concretar normativament un esquema que permetés de combinar els principis de desconcentració i descentralització, preveient i regulant les tècniques de relació que han de fer possible llur aplicació pràctica, especialment de l'últim d'ells.

La proposta del Consell Executiu tracta aquesta qüestió a partir d'aquest esquema. Pel que fa als serveis perifèrics actualment existents, la proposta conté un mandat de racionalització i d'unificació dels àmbits territorials, juntament amb la previsió dels mecanismes necessaris de coordinació.²⁰ La determinació de les demarcacions territorials comunes a tots els Departaments de l'Administració de la Generalitat ha de preveure, no obstant això, les excepcions que siguin necessàries, ja que alguns serveis concrets poden fer aconsellable l'adopció d'un mapa diferent en funció de les seves especials característiques o naturalesa.

Però l'element més important és sens dubte la previsió i regulació de les tècniques que han de fer possible que els ens locals es constitueixin com a instàncies d'exercici de les funcions administratives autonòmiques. Amb els antecedents que en el nostre Estat suposen la Llei d'1 de juny de 1983 d'Organització Territorial de la Comunitat Autònoma d'Andalusia i la Llei de 7 d'octubre de 1983 de Descentralització Territorial i Col·laboració entre la Comunitat Autònoma de Múrcia i les Entitats Locals, la proposta contempla la tècnica de la delegació de competències i la tècnica de l'assignació de la gestió ordinària dels serveis de l'Administració de la Generalitat a favor dels ens locals.

En relació amb la Llei de Bases de Règim Local, que únicament contempla la delegació, s'introdueix el mecanisme de l'assignació de la gestió

19. L'article 118, darrer paràgraf, de la Constitució italiana estableix que les regions exerceixen normalment les seves funcions administratives delegant-les als ens locals o utilitzant llurs mitjans materials i personals.

20. La regulació actual de la matèria (Decret 280/1986, de 9 de setembre) atribueix la funció de coordinació dels serveis territorials de la Generalitat als Delegats Territorials del Departament de Governació.

ordinària dels serveis que té el seu origen en el sistema establert a la Constitució italiana, conegut amb la denominació d'«utilizzazione degli uffici» o de «l'avvallersi».²¹ Com ha assenyalat la doctrina,²² a diferència de la delegació, aquesta tècnica no significa pròpiament un traspàs de l'exercici de la competència, sinó una tècnica de col·laboració a nivell de mitjans burocràtics, que suposa que l'ens local adopta la condició d'òrgan de l'Administració autonòmica.²³ Malgrat que aquesta fórmula és essencialment instrumental i no comporta, de fet, una descentralització de funcions, la seva previsió sembla necessària des de l'òptica de la racionalitat i simplificació administratives, sens perjudici de potenciar prioritàriament l'ús de la delegació.

El tema que comentem és un dels que cal aprofundir en el sistema de relacions entre l'Administració de la Generalitat i els ens locals, la virtualitat del qual dependrà de l'ús decidit de les tècniques esmentades. En aquest sentit, el que és important és que la llei estableixi el marc normatiu que les faci possibles. A partir d'ell serà possible combinar adequadament els elements de desconcentració i descentralització, amb el benentès que el resultat final hauria de ser aquell que progressivament permetés constituir els ens locals com a instàncies d'actuació ordinària, reservant als serveis perifèrics de la Generalitat les funcions de planificació i coordinació i també la gestió directa d'aquells serveis que per la seva pròpia naturalesa requereixin una unitat d'actuació.²⁴

IV. ELS ELEMENTS ESTRUCTURALS DE LA PROPOSTA SOBRE L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL I EL GOVERN LOCAL

1. *La reforma territorial municipal*

1.1. La conveniència de la reforma

Perquè la potenciació de l'autonomia local pugui ésser realitat, no és només suficient el seu reconeixement en els textos legals, sinó que cal que els municipis, com a instàncies bàsiques de l'Administració local, constitueixin unitats amb la capacitat i els mitjans suficients per poder exercir adequadament les seves competències. Si la idea de municipi inclou un aspecte socio-lògic i representatiu innegable, no es pot tampoc oblidar que en el moment present, sobretot quan constitucionalment se li ha reforçat el seu paper institucional, el municipi ha de constituir també una Administració pública capaç de poder realitzar unes mínimes prestacions per als seus veïns. Aquesta cons-

21. Aquesta fórmula és prevista en canvi a l'article 5 de la Llei del Procés Autonòmic de 14 d'octubre de 1983, en relació amb les províncies.

22. PALADÍN. *Diritto regionale*. Pàdua, 1979, pàgs. 365 i 366.

23. SOSA WAGNER I DE MIGUEL. *Las competencias de las Corporaciones Locales*. Madrid, 1985, pàg. 92.

24. És en aquest sentit interessant la proposta que fa ARGULLOL (*L'Organització Territorial de Catalunya*, pàg. 13) d'aprofundir al màxim les tècniques de relació entre la Generalitat i els ens locals de Catalunya.

tatació es fa encara més palesa en el moment de donar major contingut a l'autonomia municipal, ja que unes noves estructures municipals poden permetre una major assignació de responsabilitats amb el consegüent resultat descentralitzador. Aquesta reflexió, que sembla del tot lògica, és, no obstant això, de difícil concreció si tenim en compte que el nostre mapa municipal, tant de Catalunya com de la resta de l'Estat, ens ofereix una estructura territorial notablement fragmentada, amb l'existència d'un important nombre de municipis molt poc poblats.²⁵

Malgrat que aquesta situació ha estat denunciada com a insatisfactòria des de diferents àmbits socials, en el nostre país no s'ha emprès mai un procés de reforma tendent a la creació d'estructures territorials més idònies. Aquesta ha estat, per contra, la solució que s'ha adoptat a molts països del nord d'Europa, en els quals, durant el decenni comprès entre els anys 60 i 70, s'han portat a terme importants canvis. A títol d'exemple es poden esmentar els casos de la República Federal d'Alemanya, de Bèlgica i de Gran Bretanya amb resultats força espectaculars des del punt de vista de la reducció dels nivells municipals i àdhuc supramunicipals.²⁶

Cal advertir, però, que aquestes operacions de cirurgia no han estat sempre satisfactòries i han produït sovint importants conflictes institucionals. En aquest sentit, cal també ressaltar que el procés seguit per dur a terme la reforma ha estat també un element decisiu per a l'èxit o fracàs de l'operació. Així, mentre en alguns països, com pot ser el cas de Bèlgica, s'ha seguit una via dràstica, en altres com Gran Bretanya i alguns lands de la República Federal d'Alemanya s'ha intentat articular un mecanisme que permetés compatibilitzar la representativitat dels nuclis municipals inicials i l'eficàcia de les noves estructures creades. L'element comú d'aquesta fórmula ha estat el reconeixement institucional dels antics nuclis com a instàncies participatives, desplaçant l'exercici de les funcions administratives més importants a la nova estructura municipal. En alguns casos, com són els lands de Baden-Württemberg i Baviera, el procés ha estat condicionat també per l'establiment d'una fase prèvia de foment de les fusions voluntàries de municipis i per un règim electoral que garanteix la representació territorial d'acord amb les antigues demarcacions municipals.

25. A Catalunya, d'un total de 940 municipis, més de la meitat tenen menys de 1.000 habitants. Com a dada significativa, cal tenir en compte que en els diferents Lands de la República Federal d'Alemanya la xifra mitjana de població mínima és a l'entorn dels 10.000 habitants i que fins i tot a Itàlia, en la proposta d'ordenació de les autonomies locals que est aquests moments es troba en tràmit de debat al Senat, es limita la possibilitat de segregació perquè els municipis resultants tinguin com a mínim 5.000 habitants.

26. A alguns Lands de la República Federal d'Alemanya, com per exemple el de Renània del Nord-Westfàlia, d'un total de 2.277 municipis l'any 1968, s'ha passat actualment a 396; a Gran Bretanya, l'oscil·lació ha estat de 1.250 a 332 i a Bèlgica, de 2.359 a 589. És important notar que en el cas d'Alemanya la reforma ha estat més moderada en els Lands del sud, com són els de Baviera i Baden-Württemberg, encara que tot i així el nombre de municipis s'ha reduït a una tercera part dels existents.

1.2. El marc legal per a la reforma

Precisament és aquest un dels sectors en què la Llei de Bases de Règim Local reconeix una àmplia capacitat decisòria a les Comunitats Autònomes. D'acord amb l'article 13.1, la creació o supressió de municipis, així com l'alteració de termes municipals, serà regulada per la legislació autonòmica sobre règim local. Els únics límits que s'estableixen directament per la llei bàsica es refereixen a aspectes procedimentals no vinculants (llevat que ho disposi altrament la mateixa legislació autonòmica) com són el tràmit d'audiència als municipis afectats, el dictamen dels òrgans de l'Administració consultiva (Comissió Jurídica Assessora, en el cas de Catalunya) i una comunicació a l'Administració de l'Estat.

És significatiu també que l'apartat 2 de l'article 13 introdueix les úniques cauteles quan es tracta precisament de crear nous municipis per segregació, en el qual cas sí que serà necessari que es compleixin una sèrie de requisits previstos a la Llei (existència de nuclis de població diferenciats, existència de recursos suficients per complir les competències municipals i manteniment de la qualitat dels serveis prestats anteriorment).

Aquest marc legal permet a les Comunitats Autònomes el màxim protagonisme en la reforma municipal. Precisat això, cal veure quines són les possibilitats que s'obren en el nostre cas, sobretot tenint en compte els resultats que ens ofereix l'experiència d'altres països, la peculiar estructura del nostre territori i molt especialment les nostres condicions socio-polítiques.

1.3. Propostes per a la reforma

La primera opció seria la d'actuar directament sobre el nivell municipal per tal de crear unes noves entitats més grans i de major capacitat. Aquesta fórmula, com a solució principal, té, però, dos greus inconvenients. D'una banda, la situació de conflicte institucional i polític a la qual probablement donaria lloc atès el sentiment localista que per diverses raons existeix en el nostre país. D'altra banda, el fet que l'estructura del territori de Catalunya fa inadequada aquesta solució si tenim present que en molts casos no existeix un nucli de població suficientment important entorn del qual es pugui construir la nova entitat; l'experiència de les reformes realitzades demostra que la fusió de municipis no ha tingut èxit quan s'ha articulat exclusivament entre municipis de poca potencialitat originària.

En canvi, la reforma podria portar-se a terme d'una manera indirecta aprofitant el procés de comarcalització que preveu l'Estatut. La creació de les comarques, com a associacions institucionalitzades de municipis, podria constituir una plataforma per resoldre els problemes de gestió dels municipis més petits, amb la qual cosa el principi d'eficàcia, que és el que es troba en la base de la reforma, trobaria en aquest cas una solució original, sense necessitat d'alterar el mapa municipal. La utilització d'aquesta via ha de suposar concebre la comarca com un element de reforma i modernització del govern local.

A diferència del paper estrictament supramunicipal que tenen els nivells comarcals en altres ordenaments (per exemple, els kreis a la República Fe-

deral d'Alemanya i els counties a Gran Bretanya), el procés de comarcalització no pot tenir sentit en el nostre cas si no s'articula precisament des d'una vessant que podríem dir municipal, és a dir, a través d'un sistema que permeti la transferència de competències municipals a la comarca. Com ha estat posat de relleu des de diferents instàncies,²⁷ la comarcalització ha d'ésser substancial amb un replantejament de les competències municipals, de tal manera que la comarca es faci càrrec d'aquelles competències que ultrapassin la capacitat dels municipis. Evidentment, aquest procés comportarà una sèrie de dificultats d'articulació entre les dues instàncies, dificultats que només podran ser superades si es posa especial cura en les tècniques de redistribució de les funcions i en l'establiment d'un sistema d'elecció dels òrgans de govern de la nova entitat comarcal que, ultra la seva legitimitat democràtica, asseguri la representació de la població del territori i dels municipis que s'hi integrin.

Ara bé, malgrat que la comarca pugui constituir l'eix de la reforma, no és només l'única fórmula utilitzable en aquests moments per racionalitzar les estructures locals. La legislació de règim local ha posat especial èmfasi fins ara en els processos puntuals d'alteració de termes, sense cap visió més general. Tampoc no s'ha establert de manera planificada i rigorosa mesures de foment per potenciar processos de fusió voluntària.

Davant d'aquesta situació, és del tot necessari que la futura legislació catalana introdueixi elements de novetat, per tal de preveure i regular les iniciatives que es puguin emprendre. En aquesta línia se situen alguns preceptes de les propostes presentades pel Consell Executiu, que estableixen un procediment de correcció de disfuncionalitats territorials, la creació d'una Comissió de Delimitació Territorial amb funcions consultives i un procediment de reforma que estableix les mesures de foment a què poden acollir-se els municipis que decideixin fusionar-se i la signatura de convenis intermunicipals amb aquesta finalitat, i habiliten finalment el Consell Executiu perquè pugui iniciar un procés de reforma, amb intervenció de la Comissió ja esmentada, dels municipis interessats i la decisió final del Parlament de Catalunya. Aquesta última possibilitat es contempla com a últim recurs i amb la limitació legal que els antics nuclis que es puguin veure afectats han de quedar constituïts com a òrgans territorials de participació o com a entitats municipals descentralitzades.

2. La creació de les comarques

La creació d'un nou nivell territorial local planteja un conjunt de qüestions especialment problemàtiques que afecten de manera directa la seva composició i competències i les relacions amb altres instàncies preexistents. En les línies que segueixen es fa una reflexió sobre els aspectes més rellevants als quals s'ha d'enfrontar el legislador català.

27. Per exemple, L'Acadèmia de Jurisprudència i Legislació de Catalunya (*Revista Jurídica de Catalunya*, Octubre-desembre 1978, núm. 4) i la Federació de Municipis de Catalunya (Tercera Assemblea. Resolució sobre l'Organització Territorial de Catalunya. Girona, 30 de setembre i 1 d'octubre de 1983).

2.1. La divisió comarcal

L'establiment del mapa comarcal té dos aspectes principals, que són el de l'adequació dels àmbits territorials resultants a les funcions que ha de desenvolupar el nou ens i el procés que cal seguir per determinar-lo.

El primer ens condueix a una de les qüestions més polèmiques de l'organització territorial de Catalunya, del qual tenim com a antecedent la divisió territorial realitzada durant la República per la Comissió presidida per Pau Vila. Sobre la divisió territorial s'han fet en els últims anys propostes diverses i contraposades.²⁸ Es tracta, a més, d'una matèria respecte de la qual l'èxit i la viabilitat d'una proposta només poden ésser constatats normalment per l'experiència. Finalment, tampoc no cal oblidar que hi incideixen factors històrics, culturals i socials que impossibiliten contemplar el fenomen des d'una perspectiva exclusivament funcional.

Aquesta qüestió pot adoptar també una òptica molt diferent si la divisió comarcal no s'entén com una actuació acordada pel Parlament de Catalunya amb caràcter general per a tot el territori, sinó com un procés de lliure determinació a partir de les instàncies municipals.

És necessari, doncs, determinar en primer lloc quin ha d'ésser el procés per establir la divisió comarcal. I en aquest sentit, després de l'aprovació de la Llei de Bases, es pot constatar que aquella idea inicial que la divisió havia d'ésser resultat d'un acte parlamentari (sens perjudici d'un procés previ d'audiència a les institucions afectades o/i d'estudis) es troba ara fortament matissada. De la lectura de l'article 5 de l'Estatut, la comarca sembla configurar-se com un nivell territorial necessari i general a Catalunya.²⁹ La seva naturalesa territorial havia estat fins i tot reconeguda pel Tribunal Constitucional en la Sentència de 28 de juliol de 1981. Aquest fet hauria de suposar, igual com succeeix respecte d'altres nivells també territorials (municipi i província), que les decisions estructurals quedessin reservades a les institucions de la Generalitat i en aquest cas concret al Parlament de Catalunya, en virtut de la reserva de llei que contempla el mateix article 5, apartat 3, de l'Estatut.

El tractament normatiu que fa la llei bàsica no s'ajusta a aquestes coordenades. L'article 3 de la Llei no defineix la comarca com a entitat local territorial i el procediment de constitució que es regula a l'article 42 adopta una solució mixta que la fa dependre en gran part de la voluntat dels municipis que s'hi han d'integrar. En el cas concret de Catalunya s'ha intentat compatibilitzar el contingut de la llei bàsica amb l'Estatut a través d'una norma d'aplicació específica (Disposició Addicional quarta), però el resultat ha estat un precepte, com sovint succeeix quan són fruit d'una transacció, amb importants llacunes i contradiccions, que no resol el problema jurídic i que possiblement en crea d'altres en el pla polític.

28. El recull d'aquesta documentació es troba en les edicions de la Diputació de Barcelona, «*La Gènesi de la Divisió Territorial de Catalunya*» i «*El Debat de la Divisió Territorial de Catalunya*», a cura de LLUC i NEL·LO, Barcelona, 1983 i 1984.

29. En sentit contrari vegeu FONT, «*Perspectives d'Organització Supramunicipal*». *Autonomies*, núm. 1, juny 1985, pàg. 66.

L'aplicació del sistema de la llei bàsica, tot i que permet una iniciativa comarcalitzadora d'origen municipal, no exclou un procés endegat des de la pròpia instància autonòmica. És més, aquest sembla el camí normal en el cas de Catalunya d'acord amb la ja esmentada Disposició Addicional quarta. Això fa que sigui necessari elaborar una proposta de mapa comarcal per sotmetre-la a consulta dels municipis, amb la qual cosa es torna a plantejar la polèmica entorn del contingut que ha de tenir aquest mapa.

En realitat, però, les alternatives que essencialment es poden utilitzar són dues: o endegar un procés d'estudi que finalitzi en una nova proposta de divisió territorial o adoptar l'antecedent que suposa la divisió republicana. Les dues alternatives tenen avantatges i inconvenients que cal valorar adequadament en el moment de prendre una decisió.

En el primer cas, es pot destacar en sentit positiu el fet que la proposta es realitzaria a partir de l'actual situació demogràfica, social i econòmica del país. No obstant això, no convé oblidar que la creació d'una comissió d'estudi no suposa tampoc una garantia per a l'existència final d'una proposta unitària. Tampoc no es pot descartar una oposició ciutadana per manca d'identificació amb la nova divisió proposada.

L'adopció de la divisió decretada l'any 1936 permet, en canvi, superar en gran part els inconvenients exposats. És cert que potser es pot constatar, en alguns casos concrets, una falta d'adequació a la realitat actual, però aquest inconvenient és superable si la mateixa llei estableix mecanismes àgils que permetin procedir a les reformes necessàries i existeix la voluntat política d'endegar-les gradualment. També és un element important a tenir en compte i que legitima en aquests moments la divisió de l'any 1936, l'activitat legislativa del Parlament, i preveure un procés de consulta municipal amb la decisió final del Parlament, que tant en la primera com en l'actual legislatura ha adoptat en diverses lleis aquesta divisió.

La previsió d'una Comissió de Delimitació Territorial, amb funcions de consulta i proposta, en la qual estiguin representades totes les parts interessades, ha d'ésser un element decisiu en aquesta qüestió. La Comissió ha de servir per aconseguir una major racionalitat i objectivitat en la resolució de les iniciatives de modificació, sens perjudici de l'elaboració d'estudis periòdics per a l'actualització del mapa comarcal de Catalunya.

L'opció de les propostes del Consell Executiu s'inscriu plenament en aquesta línia, recuperant la divisió dels Decrets de la Generalitat de 27 d'agost i 23 de desembre de 1936. La Disposició Addicional quarta de la Llei de Bases recull expressament la possibilitat que per llei aprovada pel Parlament amb majoria absoluta es pugui completar l'organització comarcal en cas d'oposició parcial i minoritària. Només si el procés de consulta significués que per aplicació dels criteris establerts a l'article 42.2 de la Llei de Bases es rebutja la creació d'un nombre de comarques igual o superior a la meitat del conjunt que han d'integrar l'organització comarcal de Catalunya, seria inviable la proposta i seria necessari elaborar un nou mapa i reobrir el procés de consulta.

2.2. Les competències comarcals

La referència que hem fet sobre l'especial relació que ha d'existir entre comarca i municipi permet una primera aproximació sobre la naturalesa que han de tenir les competències comarcals.

No obstant això, no es pot oblidar que la comarca s'ha de constituir a Catalunya com un ens territorial dotat d'autonomia per a la gestió dels seus interessos. Aquesta precisió fa que el nou ens hagi de tenir atribuïdes també unes competències pròpies a través de la legislació sectorial que elabori el Parlament de Catalunya. De la mateixa manera, és important retenir la importància que pot tenir el nivell comarcal per aplicar les tècniques de des-concentració i descentralització de l'exercici de competències que corresponen a l'Administració de la Generalitat.

En la proposta presentada pel Consell Executiu es vol concretar un sistema competencial entorn d'aquests tres eixos. Pel que fa a les competències pròpies s'adopta l'esquema de sectorialització que la Llei de Bases ha introduït per al municipi i en aquest sentit s'enumeren els àmbits materials (ordenació del territori i urbanisme, assistència sanitària, serveis socials, cultura, ensenyament, salubritat pública i medi ambient, sens perjudici de llur ampliació per altres lleis) sobre els quals la legislació sectorial definirà les competències concretes que han de correspondre a la comarca. En aquells àmbits materials concurrents en el municipi és necessari advertir que aquesta legislació sectorial no podrà atribuir totes les competències locals a la comarca, sinó que s'haurà de garantir sempre una intervenció municipal.

En relació amb el paper de la comarca com a instància receptora de competències autonòmiques per via de la delegació o de l'assignació de serveis, ens remetem a l'apartat anterior, recordant només que l'estructura comarcal hauria de facilitar aquest procés, ja que el nou nivell pot ser especialment útil en funció del seu àmbit territorial.

Sens dubte, l'aspecte més conflictiu i de difícil solució és el de l'articulació del sistema que ha de fer possible l'assumpció per la comarca de competències i serveis municipals. Segons la fórmula que s'adoptés es podria caure en el perill de condicionar intensament l'autonomia municipal. Per altra banda, un sistema que deixés exclusivament en mans dels municipis aquesta decisió també comportaria importants riscos d'inoperància comarcal. A tot això s'ha d'afegir la important limitació que resulta de l'article 43.2 de la Llei de Bases, en el sentit que la comarcalització no podrà suposar en cap cas la pèrdua dels serveis mínims municipals establerts a l'article 26. Si tenim en compte que en molts casos es donen insuficiències en aquests àmbits i que l'interès general hauria de fer que precisament es garantís sempre la prestació dels serveis mínims, no s'arriba a comprendre el motiu d'aquesta limitació.

El cert és que, llevat de la funció de reassignació competencial que realitzin les lleis sectorials, el traspàs de competències municipals a la comarca s'ha de contemplar essencialment a partir d'un procés fonamentat en el principi de col·laboració entre aquesta i els seus municipis. Les diferents realitats comarcals fan necessari, d'altra banda, que la llei només estableixi el marc general i flexible dintre del qual cada comarca, a través de l'elaboració del seu

programa d'actuació en funció de les necessitats dels seus municipis, estableixi les prioritats i l'abast al qual es pot estendre aquesta col·laboració. En aquest marc es podran donar diferents tècniques (dispensa de serveis mínims, delegació de l'exercici de competència, establiment de convenis, consorcis que han de permetre la intervenció comarcal.

És en aquesta línia on s'inscriu la proposta del Consell Executiu, amb una previsió excepcional de tancament del sistema que pot permetre la transferència forçosa de competències per impedir que un nombre minoritari de municipis pugui bloquejar una decisió d'interès comú per a la resta dels que integren la comarca.³⁰

Des d'una altra vessant, la creació de la comarca ha de servir també per replantejar les funcions d'assistència i cooperació jurídica, tècnica i econòmica als municipis. Aquestes funcions, que fins ara han estat atribuïdes a la província, poden desplegar-se des de la comarca aconseguint una relació de major immediatesa. Malauradament, la llei bàsica no sembla haver previst aquesta possibilitat i continua pensant en la província com a única instància de suport. Això no obsta, però, que el legislador català reguli aquesta qüestió, amb el benentès que això no ha de significar suprimir les competències reconegudes a la província en la llei bàsica. Davant d'aquesta situació i per tal d'evitar disfuncionalitats, la proposta del Consell Executiu preveu la possibilitat que es puguin establir criteris de coordinació per donar coherència i definir el paper de les diferents actuacions públiques en aquesta matèria, precisant en aquest sentit l'exercici de les competències que corresponen a cada nivell.

Un últim aspecte competencial és el de les funcions comarcals en matèria de planificació econòmica, territorial i sectorial. L'àmbit comarcal pot ésser adequat per integrar el nou ens local en les decisions que ha d'adoptar la Generalitat i, en aquest sentit, la proposta del Consell Executiu recull aquesta possibilitat establint els de participació comarcal en els instruments de planificació.

Segons el que s'acaba d'exposar, el contingut de la comarca pot resultar important, tot i que possiblement es podran presentar dificultats i tensions, especialment en l'àmbit de les relacions amb els municipis. Si a nivell legislatiu i polític s'estableixen els mitjans necessaris per superar-les, s'aconseguirà, però, la institucionalització d'una nova instància que, en la mesura de la seva major capacitat de gestió, hauria de permetre potenciar el govern local, amb un decantament de funcions cap aquest àmbit.³¹

2.3. L'organització comarcal

En aquest apartat cal fer referència a dos aspectes importants: la deter-

30. No seria possible així una transformació o conversió obligatòria de competències municipals en comarcals a l'estil de la que es preveu, per exemple, en el Decret-llei de 24 d'agost de 1974 i en el Decret de 28 de novembre de 1974, de creació i desplaçament de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona.

31. MUÑOZ MACHADO. *Derecho Público...*, tom II, pàgs. 206 i ss.

minació del sistema d'elecció de la corporació comarcal (Consell Comarcal) i l'organigrama intern que ha de tenir.

Pel que fa al primer aspecte, cal plantejar-se en primer lloc l'opció entre la fórmula d'elecció directa o d'elecció indirecta. Seguint els antecedents del dret comparat, es pot comprovar com normalment els segons nivells d'Administració local són també elegits directament.³² L'elecció directa atorgaria a la comarca una legitimació equivalent a la del nivell municipal i reforçaria la seva posició en l'esquema general dels poders públics territorials. Des d'aquest punt de vista, l'opció per una elecció d'aquesta naturalesa s'hauria de valorar acuradament, sobretot en un context de reforma institucional en el qual la comarca s'introdueix com un element nou.

La Llei de Bases sembla impossibilitar, no obstant això, aquesta fórmula. En efecte, l'article 42.3 estableix que els òrgans de govern de les comarques «serán representativos de los Ayuntamientos que agrupen». La referència que conté el precepte no va adreçada a la població comarcal, sinó a les institucions representatives dels municipis de la comarca.³³ Confirmaria aquesta lectura la comparació amb l'article 43.3 de la mateixa Llei, que quan es refereix a les àrees metropolitanes parla de representació «de todos los municipios integrados en el área»; en aquest cas, la referència genèrica al municipi sí que permetria la utilització de qualsevol de les opcions.

Restarien, en conseqüència, les fórmules d'elecció indirecta que hauran de determinar-se pel legislador català, adoptant un sistema concret dins el marge de decisió política propi de la capacitat legislativa. Una d'aquestes modalitats, que és la que recull la proposta del Consell Executiu, pren com a base el nombre de regidors obtingut per les diferents forces polítiques a partir de les eleccions municipals. Es tracta d'una fórmula semblant a la de l'elecció dels diputats provincials vigent fins a la Llei Orgànica 6/1983, de 2 de març, que modificà en aquest punt la Llei d'Eleccions Locals de 1978. Una altra possibilitat seria la d'adoptar com a base el nombre de vots obtingut per les diferents forces polítiques en l'àmbit comarcal, que és precisament la que recull la Llei acabada d'esmentar.

La decisió final correspon al Parlament de Catalunya, en la qual caldrà valorar especialment l'adequació del resultat obtingut a la realitat comarcal. En qualsevol cas, a causa de la seva naturalesa d'ens territorial, el que no sembla adient és una fórmula d'elecció que es basi exclusivament en una relació directa i fiduciària entre comarca i municipi. Aquesta fórmula assimilaria la comarca a una mancomunitat intermunicipal i no es poden oblidar les diferències notables que existeixen entre aquests dos ens locals, que fan que sigui convenient establir un sistema que permeti un cert marge de separació institucional que només poden garantir les altres fórmules.

En relació amb l'organització comarcal i amb independència de la configuració del Ple del Consell Comarcal com a òrgan bàsic de la institució i del

32. Aquest és el cas dels «Kreiss» a la República Federal d'Alemanya, dels «Counties» a la Gran Bretanya i de les Federacions i Aglomeracions de municipis a Bèlgica.

33. En el mateix sentit, GARCÍA-ESCUADERO I PENDÁS. *El Nuevo Régimen Local español*. Barcelona, 1985, pàg. 262.

reconeixement de l'autonomia organitzativa comarcal, la creació de la comarca permet obrir un debat sobre la naturalesa que han de tenir els òrgans executius. Es tracta de determinar si l'esquema que fa recaure en els òrgans representatius l'exercici ordinari de les funcions executives pot tenir altres alternatives. En aquest punt, l'experiència del dret comparat torna a ésser enriquidora, ja que permet constatar la viabilitat de combinar l'element representatiu amb l'element d'estricta gestió. Als lands de la República Federal d'Alemanya (amb les úniques excepcions de Baden-Württemberg i Baviera) i a altres països com són, per exemple, Noruega i Irlanda s'han separat les funcions representatives, que recauen en el President, de les funcions executives i de direcció de l'Administració, que s'atribueixen directament per la llei a la figura d'un Director o Gerent (Oberkreisdirektor) designat pel Ple entre persones que han de complir les condicions de titulació i professionalització també establertes a la Llei. Atès que la configuració dels aspectes organitzatius suposa un primer pas per intentar establir estructures eficaces, aquesta és una direcció que també segueix la proposta del Consell Executiu.

3. *La redefinició del paper de la província*

Per raons històriques i polítiques la província ha estat una instància fortament contestada a Catalunya. Amb la recuperació de les institucions d'autogovern i de la capacitat d'establir una organització territorial pròpia, la província constitueix forçosament un dels elements clau de la reforma. Ara bé, per poder valorar adequadament les propostes que avui es poden avançar, convé tenir present els antecedents del fet provincial i les iniciatives empreses en etapes històriques anteriors i també durant la vigència del present Estatut.

3.1. Els antecedents del fet provincial

L'origen de la divisió provincial es troba en el Decret de 30 de novembre de 1833. Per comprendre el significat d'aquesta divisió no es pot perdre de vista l'experiència francesa, que és la que es pren com a referència per traslladar al nostre Estat el model de la divisió perifèrica construït sobre el Departament. Tot i que en un primer moment aquesta divisió es limitarà a l'àmbit dels serveis perifèrics del Ministeri de Foment, ben aviat es produirà una evolució cap a una divisió provincial de caràcter general, com a demarcació territorial per al compliment de les finalitats de l'Estat.

Des de l'òptica catalana, la implantació de la província es veu com un element aliè a la seva estructura territorial, especialment si tenim en compte que abans del Decret de Nova Planta Catalunya gaudia de la seva pròpia divisió administrativa, que en aquells moments prenia com a base la Vegueria. Per tant, la provincialització serà un acte que ja no es podrà separar de la reivindicació d'una divisió administrativa pròpia per al territori de Catalunya.

La divisió provincial ha adquirit en el seu procés històric un segon element que l'ha reforçat. A partir de la Llei de 20 d'agost de 1870, la província es configura com a ens local. Per tant, la divisió provincial ja no és només

una divisió funcional per articular els serveis perifèrics de l'Estat, sinó que es converteix també en un element territorial que defineix l'àmbit de jurisdicció d'un ens local.

Aquesta última configuració no ha estat, però, inalterada durant aquest segle, ja que el fet provincial ha tingut a Catalunya dos moments de notable inflexió, que demostren fins a quin punt s'ha mantingut vigent al llarg dels anys el sentiment contrari a aquesta divisió.

El primer d'ells és el que es produeix com a conseqüència de l'impuls dels corrents catalanistes, especialment de la Lliga Regionalista, que fan possible la constitució de la Mancomunitat de Catalunya que, malgrat les seves limitacions, posarà de relleu l'intent de superació dels límits provincials, l'embrionària creació d'un poder autònom.

L'altre moment, molt més decisiu pel que suposa de reconeixement institucional de poder polític, és l'etapa de la Segona República. La Constitució de 1931 (articles 11 i 12) permetia considerar que el nivell provincial podia quedar assimilat en l'estructura de les Regions autònomes, un cop creades aquestes. L'aprovació posterior de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 1932 ratificaria aquesta lectura, en determinar l'article 10 que la legislació de règim local de la Generalitat «reconeixerà als Ajuntaments i d'altres Corporacions administratives que creï plena autonomia per al govern i direcció dels seus interessos particulars». Com es pot comprovar, l'Estatut atorgava a la Generalitat plena capacitat per determinar i configurar el segon nivell d'administració local, sense existir cap garantia constitucional ni estatutària de supervivència de la província com a entitat local.³⁴ La iniciativa de constituir la ponència presidida per Pau Vila per tal d'endegar els treballs de la divisió comarcal, té aquí el seu punt de partida.³⁵

El llarg parèntesi que s'inicia després de la guerra civil es tanca amb el procés de reforma política de la transició que fa possible la instauració del sistema democràtic, del qual és element indissociable la reivindicació autonomista. Fruit d'aquest procés serà el restabliment provisional de la Generalitat amb el Decret-llei de 29 de setembre de 1977.

D'acord amb l'article 6, lletres b) i c) d'aquesta norma, la Generalitat queda habilitada per integrar les actuacions de les Diputacions de Barcelona, Girona, Lleida i Tarragona en allò que afecti l'interès general de Catalunya i coordinar-ne les funcions en l'àmbit de la Generalitat, tot mantenint la seva personalitat jurídica, i per realitzar la gestió i administració de les funcions i serveis que li transfereixin les expressades Diputacions. La instrumentació d'aquest procés de transferències es desplega a continuació pel Decret de 30 de setembre de 1977, a través de la constitució d'una Comissió Mixta Generalitat-Diputació encarregada de proposar les funcions a transferir o integrar dins la Generalitat.

És en aquests moments que, atesa la indefinició del marc constitucional,

34. PRATS. «Autonomia i fet provincial.» *Documentació Administrativa*, núm. 1, juny 1978, pàg. 18.

35. Generalitat de Catalunya (Conselleria d'Economia). *La Divisió Territorial de Catalunya*. Barcelona, 1937, pàgs. 46 i ss.

s'extreuen importants conseqüències del nou règim legal. Així, es va arribar fins i tot a mantenir que era la Generalitat la que havia de decidir unilateralment la transferència dels serveis i que el procés podia donar lloc a la pèrdua per les Diputacions de la totalitat de les seves competències, ja que el requisit de mantenir la seva personalitat jurídica no havia de suposar la titularitat necessària de competències si es feia la distinció conceptual en dret públic entre capacitat i competència.³⁶

Aquesta lectura quedava en realitat dificultada per la previsió que establia el mateix Decret-Llei de restabliment de la Generalitat provisional, en el sentit que havia de ser el Govern de l'Estat el que determinés el procediment per realitzar les transferències. D'aquesta manera, pel Decret de 27 d'octubre de 1978, l'Estat regulà aquest procediment, establint la necessitat d'un acord previ de cada part i l'aprovació final per Decret estatal de la proposta de transferències. Malgrat que la Comissió Mixta va completar els seus treballs i que la seva proposta va ser acceptada per les Diputacions i pel mateix Consell Executiu de la Generalitat, no hi ha constància que es continués el procés posterior a fi d'obtenir l'aprovació definitiva del Govern de l'Estat.³⁷

3.2. La província en el marc constitucional i estatutari

L'elaboració de la Constitució de 1978 constituïa un moment clau per replantejar la divisió provincial en la seva doble naturalesa. El fet que la mateixa Constitució contemplés com un dels seus elements més innovadors l'estructuració de l'Estat en Comunitats Autònomes, és a dir, la formació d'una estructura territorial nova i basada en la distribució del poder polític, era una dada de suficient entitat com per fer una reflexió general sobre les línies mestres que havien de configurar l'organització territorial de l'Estat.

I sembla que aquests elements haurien d'haver condicionat el manteniment de la província per dos motius bàsics. En primer lloc, perquè l'adopció del model autonòmic podia comportar la transferència a les noves entitats de la major part de les competències estatals d'execució i, singularment, estructurar els serveis perifèrics residuals d'acord amb el nou mapa territorial configurat per les Comunitats Autònomes. En segon lloc, perquè en la mesura que les Comunitats Autònomes podien assolir una àmplia competència legislativa sobre el règim local, el manteniment o modificació del segon nivell d'Administració local hagués pogut passar a formar part de la seva capacitat decisòria.

La línia acabada d'exposar s'apuntava certament en l'article 105.2 del primer avantprojecte de la Constitució i hagués permès, per tant, un disseny més coherent de l'organització territorial, tenint en compte la presència de les Comunitats Autònomes i la capacitat legislativa que podien assumir.

36. PRATS. *Op. cit.*, pàgs. 35 i 41.

37. És interessant consultar la «Documentació de la Comissió Mixta de Transferències de les Diputacions Catalanes a la Generalitat de Catalunya» (editada pel Servei Central de Publicacions de la Generalitat. Barcelona, abril de 1980), que recull tots els treballs realitzats per la Comissió, així com les actuacions i acords subsegüents de les Diputacions i de la Generalitat.

El text definitiu de la Constitució no va seguir, però, aquest camí. Del contingut de l'article 141 en resulta la consagració de la província amb la doble naturalesa ja coneguda. A més, la divisió provincial adquireix també relleu important en el paper que se li assigna en matèria electoral.

No obstant això, des de la perspectiva de l'entitat local, els preceptes constitucionals encara podien permetre una certa flexibilitat d'interpretació pel que fa a la possibilitat que les Comunitats Autònomes amb competència exclusiva sobre el règim local, tinguessin capacitat de decisió sobre el nivell provincial. Aquesta interpretació es fonamentaria essencialment en el fet que l'article 141 de la Constitució, en els seus apartats 2 i 3, es referís a la possibilitat que el govern i l'administració provincial poguessin ésser encomanats a «altres Corporacions de caràcter representatiu» i a la creació d'«agrupacions de municipis diferents de la província».³⁸

D'altra banda, altres aportacions doctrinals han fet també referència a la possibilitat d'entendre que la reserva de llei orgànica per a la modificació dels límits provincials només seria aplicable pel que fa a la província considerada des de la seva vessant de demarcació territorial per a la prestació dels serveis de l'Estat, o al fet que la garantia institucional de l'autonomia local que es desprèn de la Constitució no significa el manteniment o congelació de l'actual nombre de províncies ni tampoc la possibilitat de subsumir les províncies a la nova estructura comarcal.³⁹

Com es pot comprovar, no falten arguments interpretatius dels preceptes constitucionals que permetrien atribuir a les Comunitats Autònomes un important marge decisorí sobre la província.

Tanmateix, aquestes possibles interpretacions es veuen condicionades en bona part pel contingut de l'Estatut d'Autonomia. Com s'ha posat de relleu,⁴⁰ l'apartat 4 de l'article 5 complica l'esquema de l'organització territorial de Catalunya en disposar que el procés de canvi que el mateix article 5 comporta s'ha de portar a terme «sens perjudici de la província com a entitat local i com a divisió territorial per a l'acompliment de les activitats de l'Estat».

No hi ha dubte que aquesta previsió estatutària ha pogut jugar decisivament en la postura que després va adoptar el Tribunal Constitucional en relació amb la impugnació de la Llei de Diputacions aprovada pel Parlament l'any 1980, formulant una interpretació restrictiva de les potestats de la Generalitat.⁴¹ En aquesta Sentència de 28 de juliol de 1981, el Tribunal és ben explícit quan, en relació amb la creació de les comarques, afirma el següent:

38. VILASECA. «L'Administració Territorial Local.» *Revista Jurídica de Catalunya*, núm. 1, 1985, pàg. 15.

39. FONT, en l'obra col·lectiva *El Sistema Jurídico de las Comunidades Autónomas*. Barcelona, 1985, pàgs. 317 i ss.

40. ARGULLOL. *L'Organització Territorial de Catalunya*, pàgs. 38 i ss.; MUÑOZ MACHADO. *Derecho Público...*, tom II, pàgs. 216.

41. Una crítica de la decisió del Tribunal Constitucional pot veure's a SANTAMARIA, «Notas sobre la Sentencia de las Diputaciones», *Revista Española de Derecho Administrativo*, núm. 34, juliol-setembre 1982, pàgs. 472 a 475.

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

Cal advertir que els arguments de la Sentència es refereixen a la garantia que deriva del reconeixement constitucional de l'autonomia local, sense entrar en l'aspecte relatiu a la modificació territorial de les províncies, aspecte que no es plantejava directament en la Llei impugnada. Ara bé, no hi ha dubte que del contingut de la resolució del Tribunal se'n dedueix també, implícitament, la indisponibilitat de les Comunitats Autònomes en aquesta qüestió. Aquesta impressió queda ratificada definitivament en l'article 25 del Text Refós de 18 d'abril de 1986, sobre Règim Local.

3.3. La província en la Llei de Bases de Règim Local

La Llei 7/1985, de 2 d'abril, estableix la nova regulació del règim local d'acord amb els nous principis derivats del text fonamental i especialment el d'autonomia local. Però aquesta Llei té, a més, la virtualitat de fixar el marc normatiu a partir del qual la Generalitat pot exercir les seves competències en aquesta matèria. Per tant, la primera consideració que cal fer és que aquesta Llei estatal no esgota el contingut normatiu del règim local, ja que únicament estableix els seus principis essencials i deixa, en conseqüència, un àmbit d'actuació pròpia autonòmica, en el qual han de ser possibles diferents opcions, atesa la naturalesa legislativa de les potestats que corresponen a la Generalitat.

És necessari, doncs, veure quin és el marge d'actuació que permet aquesta Llei en relació amb la província. I per fer aquesta anàlisi ens referirem especialment a l'aspecte competencial, com a element essencial de la futura actuació legislativa autonòmica.

La primera nota a destacar és el diferent tractament que la mateixa Llei dóna a les competències provincials si el comparem amb el règim que s'estableix per als municipis. En aquest darrer cas, l'expressió de l'autonomia local, com a dret de participació en els assumptes que afecten el cercle d'interessos de la collectivitat local, té una garantia concreta en l'enumeració que fa l'article 25 de les matèries en les quals, necessàriament, la legislació estatal i autonòmica haurà d'atribuir competències als municipis. Aquesta garantia queda encara més reforçada a l'article 26, que recull directament les competències mínimes obligatòries municipals.

En canvi, en el cas de la província, hom pot constatar l'absència d'aquestes garanties.⁴² Efectivament, a l'article 36 de la Llei només es troba un reconeixement competencial específic en matèria d'assistència i cooperació jurídica, tècnica i econòmica, que s'instrumenta bàsicament a través dels Plans d'Obres

42. GARCÍA-ESCUADERO I PENÍAS. *Op. cit.*, pàgs. 248 i 249.

i Serveis, i en la funció subsidiària de garantia dels serveis municipals que s'estableix a l'article 26.3.

Al marge d'aquestes atribucions queden els enunciats genèrics de les lletres *c*) i *d*) de l'article 36, que es refereixen a la possibilitat de prestació de «serveis públics de caràcter supramunicipal i, si s'escau, supracomarcal» i al «foment i administració dels interessos propis de la província». Però, com ha destacat la doctrina,⁴³ en aquests dos últims supòsits no es pot parlar de competències en sentit propi, ja que la Llei ni determina cap àmbit material, ni tampoc no atribueix cap potestat concreta a l'entitat local. Es tracta, per tant, d'una declaració de capacitat i no d'una determinació competencial. Això significa que, a diferència del municipi, la legislació sectorial que dicti la Generalitat en l'àmbit de les seves competències estatutàries no ha de garantir necessàriament la participació de la província en determinades matèries. En el mateix sentit, la Generalitat pot modificar la legislació sectorial avui vigent que reconeix a les províncies determinades potestats d'actuació.

La conclusió que cal extreure és que el legislador estatal ha limitat el nucli mínim de l'autonomia provincial a les competències d'assistència i cooperació; si aquest es respecta, seran perfectament constitucionals tant les opcions que restringeixin el paper de la província a aquestes funcions, com aquelles altres que l'ampliïn per la via de la legislació sectorial.

La modificació que comporta la Llei de Bases en el tractament provincial té plena coherència amb el que ja havia establert el Tribunal Constitucional en la Sentència de 28 de juliol de 1981, de la qual és convenient recordar les afirmacions següents:

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

Respecte de les conseqüències d'aquesta redistribució, el Tribunal també és ben explícit quan afirma que:

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

43. SALAS. «El tema de las competencias: instrumentación de las relaciones entre el Estado y la Administración Local desde la perspectiva de la descentralización territorial» en l'obra col·lectiva *Descentralización Administrativa y Organización Política*, Madrid, 1973, tom II,

El tractament competencial de la província s'ha de matisar encara des d'altres vessants. La més important és la modulació que a Catalunya han de tenir les competències de cooperació econòmica que es realitzen a través del Plans provincials d'obres i serveis. D'acord amb el que estableix l'article 36 de la Llei de Bases, correspon a la Comunitat Autònoma assegurar la coordinació d'aquests Plans, sens perjudici de les competències reconegudes en els Estatuts d'Autonomia i de les «anteriormente asumidas y ratificadas por éstos». Aquest precepte té, en el cas de Catalunya, una lectura precisa que connecta directament amb el Decret 2115/1978, de 26 de juliol, sobre transferència de competències de l'Administració de l'Estat a la Generalitat. Aquesta norma alterà el règim dels Plans provincials quan en el seu article 2.2 establí el següent:

«Para la debida coordinación en Catalunya de la actividad de la Administración civil del Estado, de la Generalitat y de las entidades locales, se tendrá en cuenta lo siguiente: (...) 3. La Generalitat de Catalunya confeccionará y aprobará un Plan único de Obras y Servicios para su territorio. La ejecución del Plan corresponderá a la Generalitat de Catalunya, quien podrá encomendarla a las correspondientes entidades locales (...).»

Com a conseqüència d'aquesta norma, ratificada després per la Disposició Transitòria sisena de l'Estatut, cal entendre que les funcions de cooperació econòmica a les obres i serveis municipals en el territori de Catalunya s'instrumenten a través del Pla únic, en el qual s'integren les aportacions de la Generalitat, de l'Estat i de les Diputacions. En aquest sentit, cal recordar que el Tribunal Constitucional, en la Sentència de 28 de juliol de 1981, va confirmar la derogació del règim ordinari i afirmà textualment que «de acuerdo con la Disposición Transitoria sexta, núm. 6, del Estatuto de Catalunya, las precisiones anteriores no afectan como es obvio a la competencia que atribuye a la Generalitat el artículo 2.2 del Real Decreto 2115/1978, de 26 de julio, de confeccionar y aprobar un Plan único de Obras y Servicios».

Malgrat que aquest Decret no ha estat objecte d'un desplegament normatiu per part de la Generalitat i que això ha suposat que les Diputacions catalanes hagin continuat elaborant Plans paraHels de cooperació, el cert és que, en virtut d'aquesta norma i de la Llei bàsica, la futura legislació de la Generalitat pot omplir aquest buit legal. Així ho ha dictaminat d'altra banda el Consell Consultiu de la Generalitat, afirmant que la interpretació de la Llei de Bases «permet salvaguardar les facultats de la Generalitat en vista al Pla únic d'Obres i Serveis de Catalunya, amb el desapoderament conseqüent de les Diputacions».

Per últim, s'ha també de destacar la tècnica de coordinació que es pot aplicar a les competències provincials que recull expressament l'article 59 de la Llei de Bases, prenent com a antecedent la Llei de la Comunitat Autònoma Valenciana de 4 d'octubre de 1983 sobre coordinació de les competències provincials. S'introdueix així la figura dels Plans sectorials de coordinació amb la finalitat d'establir els objectius i prioritats de les diferents polítiques

sectorials que hauran de ser respectades i seguides per les Diputacions. D'aquesta manera, l'aplicació de la tècnica coordinadora ve a suposar la transformació de les competències provincials en competències pròpies «sotmeses a instrucció» de la Comunitat Autònoma.⁴⁴

3.4. Les propostes legislatives de reforma provincial

Coincidint amb l'aprovació de la Llei de Bases de Règim Local, el grup parlamentari del PSUC va presentar davant el Parlament una iniciativa legislativa que té per objecte la modificació dels límits provincials per tal que Catalunya es constitueixi com a Comunitat Autònoma uniprovincial.⁴⁵ A partir d'aquesta nova delimitació territorial i a l'empara de la doctrina establerta pel Tribunal Constitucional, el resultat seria la desaparició de la província com a ens local, ja que quedaria integrada i es diluiria en la pròpia organització de la Generalitat.

Aquesta opció produiria també, des de la vessant provincial de demarcació territorial de l'Estat, efectes importants en la mesura que la representació de l'Administració perifèrica estatal es reduiria a una única instància que és la Delegació del Govern, amb la consegüent desaparició dels Governes Civils.

Ara bé, hi ha inconvenients per poder portar a terme aquesta iniciativa, que se centren essencialment en la necessitat d'una actuació legislativa adoptada per les Corts Generals. D'acord amb l'article 141.1 de la Constitució i l'article 25.2 del Text Refós de 18 d'abril de 1986, qualsevol alteració dels límits provincials requereix llei orgànica, instrument normatiu que no pot ser aprovat pel Parlament de Catalunya, sens perjudici que aquest pugui exercir una iniciativa legislativa davant el Parlament estatal. Aquest fet és tan decisiu que fa que la proposta formulada s'integri en una estratègia essencialment política en la qual no només s'hi haurien de comprometre els partits polítics catalans, sinó també i molt especialment els d'àmbit estatal.

Provisionalment, la província pot tenir, malgrat tot, un tractament molt diferent a l'actual si s'aprofiten des d'ara mateix totes les possibilitats que permet la Llei de Bases i que han estat assenyalades a l'apartat anterior. La definició de les funcions provincials, mentre Catalunya no es constitueixi en província única, es podria traduir així en tres apartats fonamentals.

En primer lloc, en la transferència a favor de la Generalitat i de les comarques de les competències sectorials que fins ara l'ordenament jurídic ha reconegut a la província. Això comporta la identificació dels corresponents àmbits materials i la creació d'una Comissió Mixta encarregada de realitzar les tasques necessàries per procedir als traspessos corresponents.

En segon lloc, regulant la figura del Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya, com a instrument únic per a la cooperació econòmica a les obres i serveis municipals. Es tracta de donar contingut al principi ja formulat

44. SOSA WAGNER i DE MIGUEL. *Op. cit.*, pàgs. 58 i ss.

45. *Bulletí Oficial del Parlament de Catalunya*, núm. 48, de 4 de març de 1985, pàgines 2141 i ss.

en el Decret 2115/1978 i determinar les característiques, el contingut i el sistema d'elaboració i execució d'aquest Pla, precisant també el paper que en totes aquestes fases han de tenir les diferents institucions públiques afectades. En aquest sentit, cal advertir que el nou instrument de planificació ha de tenir caràcter integrat, amb la qual cosa la província no quedaria exclosa del seu procés de formulació i execució, tot i que les funcions decisòries quedarien reservades a les institucions autonòmiques. En coherència amb l'estructuració d'aquest instrument d'actuació, quedarien sense efecte els Plans provincials, posant així fi a una situació fàctica que no té adequació amb el contingut del Decret 2115/1978.

En tercer lloc, preveient la possibilitat que la Generalitat pugui elaborar Plans sectorials de coordinació. Aquesta via permetria establir els criteris i les directrius als quals s'hauria d'ajustar l'activitat de les Diputacions per tal que aquesta s'adeqüés a les línies de política general que en cada sector defineix el Govern de la Generalitat. Tot i que aquesta tècnica ha de tenir una aplicació limitada, si ja d'entrada es redueixen les competències provincials, la previsió legal és necessària especialment en l'àmbit de la resta de competències de cooperació i assistència municipal, en el qual es produeix una situació de concurrència d'actuacions (Generalitat, províncies i comarques) que és imprescindible coordinar per tal de definir les funcions que s'exerceixen en cada nivell, les actuacions subsidiàries i les relacions de cooperació que necessàriament haurien d'existir entre la instància comarcal i provincial.

Si s'aplica decididament aquest esquema, s'entraria sens dubte en un procés en el qual la consolidació i potenciació de la comarca com a segon nivell d'administració local i la simultània reducció de les funcions provincials, justificaria la iniciativa de supressió provincial a Catalunya. Tot i que sempre s'haurien de tenir en compte importants condicionants polítics, almenys es disposaria d'una experiència de descentralització que, en la mesura que hagués estat positiva, seria un argument molt important per poder donar-li suport.

Amb la proposta que s'acaba d'exposar, es donen els elements per inflexionar la instància provincial a Catalunya, en el marc constitucional i estatutari i també de la legislació bàsica estatal. Aquesta opció sembla avui l'única possible, amb el benentès que en cap cas és possible mantenir la situació actual en el context del que potencialment resulta de l'article 5 de l'Estatut.

4. *L'Àrea Metropolitana de Barcelona*

L'articulació d'una nova organització a Catalunya ha d'incidir necessàriament sobre l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona creada pel Decret-Llei de 24 d'agost de 1974. La constitució de les comarques com una estructura territorial general a tot el territori de Catalunya, l'existència de l'Administració de la Generalitat i la potestat legislativa sobre règim local que té atribuïda el Parlament, són elements que han de condicionar la situació actual. A aquests caldria afegir la inadequació de l'actual normativa reguladora de l'Entitat al principi constitucional de l'autonomia local i als principis que resulten de la Llei de Bases.

Però, abans de referir-nos a aquestes qüestions, és necessari fer una reflexió inicial sobre el fenomen metropolità, més enllà d'una visió que el limiti a una determinada fórmula organitzativa. En aquest sentit, s'ha de distingir entre idees que es mouen a diferents nivells: d'una banda, el que podríem qualificar com a «fet o realitat metropolitana», que pot venir definit des de diferents òptiques socio-econòmiques⁴⁶; de l'altra, les fórmules organitzatives que pot adoptar l'ordenament jurídic per tal de regular aquest fenomen.

El que es vol dir amb això és que, tal i com ho demostren altres experiències, no hi ha només un únic model d'organització administrativa per reconèixer una realitat que presenta característiques metropolitanes, sinó que, en funció de les especials característiques de cada país i de la seva peculiar organització territorial, s'ha d'intentar trobar aquella fórmula que ofereixi la major coherència i racionalitat, partint sempre de la necessitat de reconèixer el fet especial.

4.1. Els principals models d'organització metropolitana

Tant el dret comparat com l'experiència del nostre Estat ens mostren una varietat d'opcions que es poden concretar en les tècniques bàsiques següents: la fusió de municipis o «ciutat-regió», la creació d'un ens local supramunicipal, les solucions voluntàries adoptades pels ens locals de base (consorcis, convenis o comissions comunes), la utilització del nivell regional, o la descentralització funcional.

Algunes d'aquestes tècniques permeten diferents modalitats, entre les quals cal destacar les que deriven de la utilització d'un ens supramunicipal. En aquest sentit, aquest nivell es pot fer coincidir amb un de preexistent i general (per exemple, la província o la comarca) o bé pot ésser un nivell especialitzat (àrea metropolitana en el sentit de l'article 43 de la Llei de Bases). Alhora, l'ens local es pot configurar com un ens de naturalesa territorial o bé funcional, en el qual cas fins i tot seria possible un model que s'articulés a través de diferents instàncies especialitzades. Pel que fa a la descentralització funcional, aquesta implica que prèviament s'hagi produït una centralització de funcions a favor de l'Administració central o autonòmica, creant després aquesta un organisme institucional amb representants propis o bé amb participació d'altres institucions, especialment les locals.⁴⁷ Finalment, tampoc no es pot descartar la utilització simultània de diferents tècniques dividint en diferents nivells les funcions d'actuació metropolitana; en aquest sentit, seria possible realitzar un tractament metropolità atribuïnt determinades competències a un o, si s'escau, a diversos ens locals i mantenir-ne unes altres, singularment les de coordinació i planificació, en organismes institucionals de l'Administració superior.

L'opció per una d'aquestes tècniques dependrà de les circumstàncies polí-

46. Una síntesi dels diferents elements definidors del concepte d'àrea metropolitana pot veure's a ORTEGA ÁLVAREZ. «La Comunidad Autónoma de Madrid como área metropolitana» en l'obra col·lectiva *Madrid, Comunidad Autónoma metropolitana*. Madrid, 1983, pàgs. 131 i ss.

47. A Madrid, aquesta participació es va articular a partir del Decret 1476/1979, d'1 de juny, que modificava el Reglament de la Llei de l'àrea metropolitana.

tiques, administratives i territorials que es donin en cada cas, circumstàncies que, atesa la seva naturalesa, tampoc no permeten deduir uns criteris uniformes.

Així, en el cas de l'Estat espanyol es pot comprovar com no s'ha seguit un únic model i s'han utilitzat les tècniques de descentralització funcional (Madrid, Bilbao, València) o la creació d'un ens local especial (Barcelona).

En el cas de la República Federal d'Alemanya, la diversitat que s'observa és encara major: mentre que a Frankfurt i Hannover el model és el de l'ens local supramunicipal de caràcter general, a Munic s'ha optat per constituir diverses entitats especialitzades; en matèria de transports públics s'utilitzen normalment tècniques més pròpies de l'associacionisme voluntari.⁴⁸

L'experiència anglesa també és interessant. El model en vigor fins l'1 d'abril de 1986 era el d'utilitzar el nivell general supramunicipal (county) com a fórmula metropolitana, amb variacions del règim competencial en relació amb les zones no metropolitanes. Aquest esquema, creat l'any 1972, ha estat substancialment modificat per la «Local Government Act» de 1985, que ha suprimit el nivell supramunicipal en totes les àrees metropolitanes, retornant als municipis (Districts) la major part de les competències i constituint entitats de gestió especialitzada per als serveis que requereixen una actuació coordinada (Joint Authorities).⁴⁹ És interessant comprovar com el procés seguit a Anglaterra produeix un resultat descentralitzador a favor del nivell municipal potenciant-lo sensiblement.

Aquesta filosofia es troba també en part en la proposta de reforma del règim local a Itàlia en la qual el fet metropolità s'observa opcionalment tant des de la vessant de la descentralització (creació de les «municipalitat») com de la constitució d'un nivell supramunicipal especial aprofitant l'estructura provincial («province metropolitane»).⁵⁰

El cas de França ens mostra també diverses opcions. Des de la utilització de la Regió en el cas de París,⁵¹ fins a la previsió d'agrupacions municipals voluntàries o establertes directament per la Llei (Communautés Urbaines).⁵²

La diversitat és encara major en el cas dels Estats Units, on es poden trobar solucions com la creació de consorcis, la transferència de funcions municipals als Comtats o als Estats, la creació d'organismes estatals especialitzats, la creació d'ens metropolitans amb o sense fusió dels municipis, o fins i tot la

48. Sobre les àrees metropolitanes a la República Federal d'Alemanya, veure SCIULLO, «Rapporto sulle aree metropolitane della Repubblica Federale Tedesca». *Quaderni Regionali*, núm. 4, 1985, pàgs. 1459 i ss.

49. Els antecedents d'aquesta Llei es troben en el document «Streamlining the Cities» presentat pel govern al Parlament (Her Majesty's Stationery Office. Londres, 1984).

50. Títol V del text aprovat per la Comissió d'Assumptes Constitucionals i Interns del projecte de Llei sobre el «Novo Ordinamento delle Autonomie Locali» (Senato della Repubblica, núm. 133 a 311-A).

51. La Regió de l'Ile-de-France té deu milions d'habitants i un territori de 12.000 km². Comprèn 8 Departaments i més de 1.200 municipis.

52. BRÉCHON-MOULENES. «Les Communautés Urbaines» en l'obra colectiva *Collectivités Locales*, dirigida per BENOIT, París, 1981, tom II, epígraf 975.

pròpia intervenció de la Federació establint mesures de planificació i estàndards mínims dels serveis.⁵³

En el nostre Estat, les iniciatives formulades recentment des de les Comunitats Autònomes s'inscriuen en la línia de potenciar un procés descentralitzador i de reforçar l'autonomia municipal. Així, en el País Basc, la Llei de 18 de desembre de 1980 va extingir la Corporació Administrativa Gran Bilbao i es va procedir a la devolució de competències als municipis. A València, un projecte de Llei tramès recentment a les Corts valencianes pel Govern autonòmic proposa també l'extinció de la Corporació Administrativa Gran València, mentre que l'Administració autonòmica es reserva funcions per establir normes de coordinació territorial i els municipis recuperen les seves competències originàries.⁵⁴ A Madrid, per Decret-llei de 26 de setembre de 1980, s'han limitat les competències de planificació de la Comisión de Planeamiento y Coordinación del Área Metropolitana de Madrid a l'establiment de directrius de planejament territorial, mentre que els municipis tenen la competència per a la formació dels plans generals d'ordenació.

4.2. Les àrees metropolitanes com a entitats locals.

La Constitució espanyola de 1978 no conté cap referència a les àrees metropolitanes en el Títol dedicat a l'organització territorial de l'Estat. No hi ha, doncs, cap garantia constitucional del seu reconeixement i permanència, com la tenen els municipis i les províncies.

Aquesta mateixa interpretació és la que es desprèn de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Segons els apartats 1 i 4 de l'article 5, els municipis, les comarques i les províncies són els elements estructurals necessaris de l'organització territorial de Catalunya. En canvi, l'apartat 3 del mateix precepte només preveu com a potestativa la creació d'altres entitats locals, entre les quals es troben les de naturalesa metropolitana.

Els principis constitucionals i estatutaris tenen també un reflex directe en el sistema de distribució de competències en matèria de règim local i d'organització territorial pel que fa al cas concret d'aquests tipus d'entitats. Des d'aquesta perspectiva, és necessari ressaltar la diferència que s'ha de produir en el protagonisme del tractament normatiu entre els nivells locals que tenen reconeguda la seva existència, necessària per mandat constitucional, i aquells que no la tenen, sobretot quan l'Estatut atribueix a la Comunitat Autònoma la competència general sobre organització territorial. Dos són els arguments que permeten mantenir aquesta afirmació: en primer lloc, que aquests ens (comarques, àrees metropolitanes) no integren l'organització territorial de l'Estat en el sentit de l'article 137 de la Constitució; en segon lloc, que, en no disposar de garantia constitucional, l'Estat no es troba en una posició central respecte de la seva regulació, d'acord amb el fil argumental que ha seguit el Tribunal Constitucional en justificar la competència bàsica estatal sobre l'or-

53. ORTEGA ÁLVAREZ. *Op. cit.*, pàgs. 141 i ss.

54. Butlletí Oficial de les Corts Valencianes, núm. 166, de 23 de maig de 1986, pàgines 7344 i ss.

ganització i competències locals, en la mesura que són aspectes determinants de la garantia institucional dels ens locals reconeguts a la Constitució.

La Llei de Bases de Règim Local és del tot coherent amb aquest plantejament quan reconeix a l'article 43 la competència exclusiva de les Comunitats Autònomes per decidir sobre la creació, modificació o supressió de les àrees metropolitanes. D'altra banda, la hipotètica confusió interpretativa a què podia donar lloc la Disposició Addicional sisena, apartat segon, de la llei bàsica, ha quedat definitivament resolta pel Tribunal Constitucional en la Sentència de 19 de desembre de 1985, en la qual, en referir-se a les àrees metropolitanes i a la possible incidència de l'actuació normativa estatal, estableix el següent:

«Aprovechando la posibilidad que ofrece el artículo 152.3 de la Constitución, los Estatutos de Autonomía de Catalunya (artículo 5.2) i del País Vasco (artículo 37.3 c)) atribuyen a las respectivas Comunidades (en el segundo caso más precisamente a los territorios históricos) la competencia para crear demarcaciones supra-municipales. Esta competencia autonómica no excluye ciertamente la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia, pero sí la posibilidad de que el Estado cree o mantenga en existencia por decisión propia unas entidades locales de segundo grado que, como tales, sólo los órganos de las correspondientes Comunidades Autónomas en Catalunya y en el País Vasco son competentes para crear o suprimir.»

La conclusió és que les àrees metropolitanes no constitueixen ens locals necessaris ni obligatoris i que la seva creació, modificació o continuïtat depèn exclusivament a Catalunya del seu Parlament.⁵⁵ Atès aquest caràcter potestatiu no hi ha cap obstacle que impedeixi regular els aspectes que configuren el fet metropolità a través de fórmules diferents a la creació d'ens local. En l'àmbit de les seves competències legislatives, la Generalitat podrà adoptar els instruments d'actuació i d'organització que consideri adients.

D'altra banda, si el legislador autonòmic opta pel manteniment o la creació de noves àrees metropolitanes, també cal ressaltar que la llei bàsica, a diferència dels altres ens locals com són el municipi o la província, no li imposa un important grau de vinculació. Llevat del requisit de participació obligatòria de tots els municipis en el òrgans de govern de l'àrea i de l'audiència de l'Administració de l'Estat i dels Ajuntaments i Diputacions afectades, en la resta de matèries el Parlament de Catalunya gaudeix de la més àmplia capacitat de regulació. D'aquesta forma, en el concepte d'àrea metropolitana es podrien incloure, per tant, diferents esquemes organitzatius i fins i tot es podria optar per establir en àmbits territorials totalment o parcialment coincidents diversos ens amb funcions específiques. Amb això el que es vol posar de relleu és que la Llei bàsica tampoc no configura un model concret d'ens

55. FERRET. «Entes Locales Supramunicipales.» Ponència presentada en les Jornades sobre Comunitats Autònomes i Governos Locals. Barcelona, 1985.

local metropolità, definició que haurà de correspondre al legislador autonòmic. També és una dada rellevant que la Llei de Bases no contempli l'àrea metropolitana com un ens substitutori dels municipis; el fet que l'article 43.2 parli de la realització de serveis determinats, és a dir, utilitzant la mateixa terminologia de les mancomunitats intermunicipals, fa pensar més en un ens de naturalesa institucional-funcional que no pas en un de territorial.

Si les anteriors reflexions es traslladen ara al marc legal que regula l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, ens trobaríem amb dos elements incompatibles amb el que estableix la Llei bàsica. Un seria la representació municipal que no garanteix la presència de tots els municipis. L'altre, el sistema d'assumpció competencial que, d'acord amb el que estableixen l'article 10 del Decret-Llei de 24 d'agost de 1974 i l'article 27 del Decret de 28 de novembre de 1974 que el desenvolupa, permet que l'Entitat decideixi unilateralment l'assumpció de qualsevol competència municipal que es consideri d'interès metropolità. Aquests dos aspectes no són compatibles amb el que resulta de l'article 43 de la Llei de Bases i l'últim d'ells tampoc amb el principi de l'autonomia municipal. També s'ha de fer notar que a causa de la filosofia que inspirà en el seu moment la creació de l'Entitat, el seu règim jurídic no contempla elements de descentralització en el context de l'àrea.

4.3. El fet metropolità en l'organització territorial de Catalunya

Amb independència dels elements d'inadequació del marc normatiu actual, el tractament del fenomen metropolità de Barcelona no s'ha d'observar únicament des d'aquesta òptica, sinó que requereix una segona reflexió que prengui com a base els nous elements estructurals que configuren l'organització territorial de Catalunya.

En aquest sentit, cal tenir present, en primer lloc, la presència de la mateixa Administració de la Generalitat, successora en gran part de l'estatal, però que s'articula en un àmbit territorial molt més immediat i proper. La importància d'aquesta Administració s'ha de valorar també en la mesura que s'erigeix com a aparell executor d'una política decidida autònomament des del nostre propi territori, política que afecta directament els àmbits sectorials d'incidència metropolitana.

En segon lloc, ha d'ésser un element condicionant l'articulació a Catalunya del nivell comarcal, ja que aquest es configura com a Administració local de naturalesa territorial.

Tots els factors esmentats, inexistents en el moment de la creació de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, fan que s'hagi de plantejar una reconsideració del tractament metropolità. Seria el moment de tenir també en compte aquelles aportacions doctrinals que han posat de relleu els problemes de relació que es poden donar entre l'Administració Local i les Administracions superiors pel que fa a la coordinació de les polítiques sectorials corresponents i apunten cap a fórmules d'actuació consorcial o integrada.⁵⁶

56. GARCÍA DE ENTERRÍA I PAREJO. *Lecciones de Derecho Urbanístico*. Madrid, 1979, tom I, pàgs. 139 i 140.

Aquesta reformulació es podria realitzar optant essencialment entre tres models: la conversió de l'actual entitat en àrea metropolitana-comarca; modificar-la cercant un o diversos ens funcionals per a la gestió de serveis concrets i, per tant, compatible amb l'organització comarcal; o trobar una nova fórmula que permeti la integració de les diferents Administracions (municipis, comarques i Generalitat), cadascuna en l'àmbit de les seves respectives competències, en el procés de formació i execució de les actuacions públiques especials que requereix la problemàtica metropolitana.

Les propostes del Consell Executiu s'inclinen per aquesta última solució per dues raons essencials: primer, perquè permet una reconsideració actualitzada del territori d'influència metropolitana, que sens dubte s'estén més enllà de l'actual territori de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona i que pot concretar-se en l'espai territorial de l'antiga Regió I (comarques del Barcelonès, Baix Llobregat, Maresme, Vallès Occidental i Vallès Oriental) amb possibilitat, àdhuc, d'ampliació. Segon, per garantir el protagonisme municipal i comarcal, amb la finalitat que aquests ens locals no perdin les competències que els atorga la legislació general sectorial.

La combinació d'aquests dos principis permetria distingir clarament entre dos nivells del tractament metropolità. D'una banda, la planificació territorial i la coordinació dels serveis d'incidència específicament metropolitana (per exemple, el transport o els que deriven del cicle hidrològic) i, de l'altra, la planificació general i de detall, així com la gestió dels serveis corresponents. Atribuïnt la responsabilitat de la primera a l'Administració de la Generalitat i de la segona als ens locals territorials i, eventualment, a entitats metropolitanas amb fins específics, es complirien els requisits exposats.

Seguint aquesta línia, l'última proposta del Consell Executiu presentada al Parlament el passat mes de setembre s'articula sobre la base de quatre eixos essencials: reconeixement d'un àmbit territorial més ampli que l'actual que supera els límits del Decret-llei de 1974; identificació de les activitats públiques que necessiten una regulació i actuació específica en funció d'aquesta realitat (planificació territorial i urbanística, transport i serveis hidràulics); concreció dels mecanismes de planificació i coordinació que ha d'adoptar l'Administració de la Generalitat en aquestes matèries, d'acord amb les seves competències estatutàries⁵⁷; creació de dues entitats metropolitanas amb competències concretes en matèria de transports, serveis hidràulics, tractament de residus; i, finalment, l'exercici pels ens locals de les seves competències pròpies en el marc de les anteriors previsions. Aquest esquema permet assegurar el desenvolupament i equilibri sòcio-econòmic del territori amb la intervenció de totes les institucions que d'acord amb l'Estatut han de configurar l'organització territorial de Catalunya i respectant el màxim possible els seus respectius àmbits d'actuació. Aquesta participació s'estén també al mateix nivell de l'Administració de la Generalitat, en la mesura que la proposta preveu la

57. Cal recordar aquí que algun d'ells ja existeix, com és el cas de la planificació territorial, d'acord amb la Llei de Política Territorial de 21 de novembre de 1983, o ja està legalment previst, com és el cas de la planificació hidrològica d'acord amb el marc de la Llei d'Aigües de 2 d'agost de 1985.

creació d'organismes de composició mixta, és a dir, amb integració en els seus òrgans decisoris de representants dels ens locals.

L'anterior proposta permet l'adequació de l'organització administrativa de Catalunya al fenomen o realitat metropolitana, adoptant un nou esquema a partir d'unes coordenades polítiques i administratives que han variat substancialment a partir de 1978. Sense el protagonisme dels ens locals de Catalunya, respectant la seva autonomia de gestió, i la intervenció de la Generalitat, seria difícil entendre avui aquest fenomen.

No obstant això, el canvi qualitatiu que ha suposat la introducció de les entitats locals metropolitanes a l'última proposta presentada fa que l'experiència de funcionament i l'estructura de l'actual Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona s'hagin de valorar degudament en el moment de determinar l'organització administrativa definitiva d'aquesta part del territori de Catalunya, amb el benentès de la necessària revisió del seu règim jurídic segons el que abans s'ha exposat i l'adequació del seu àmbit territorial.

