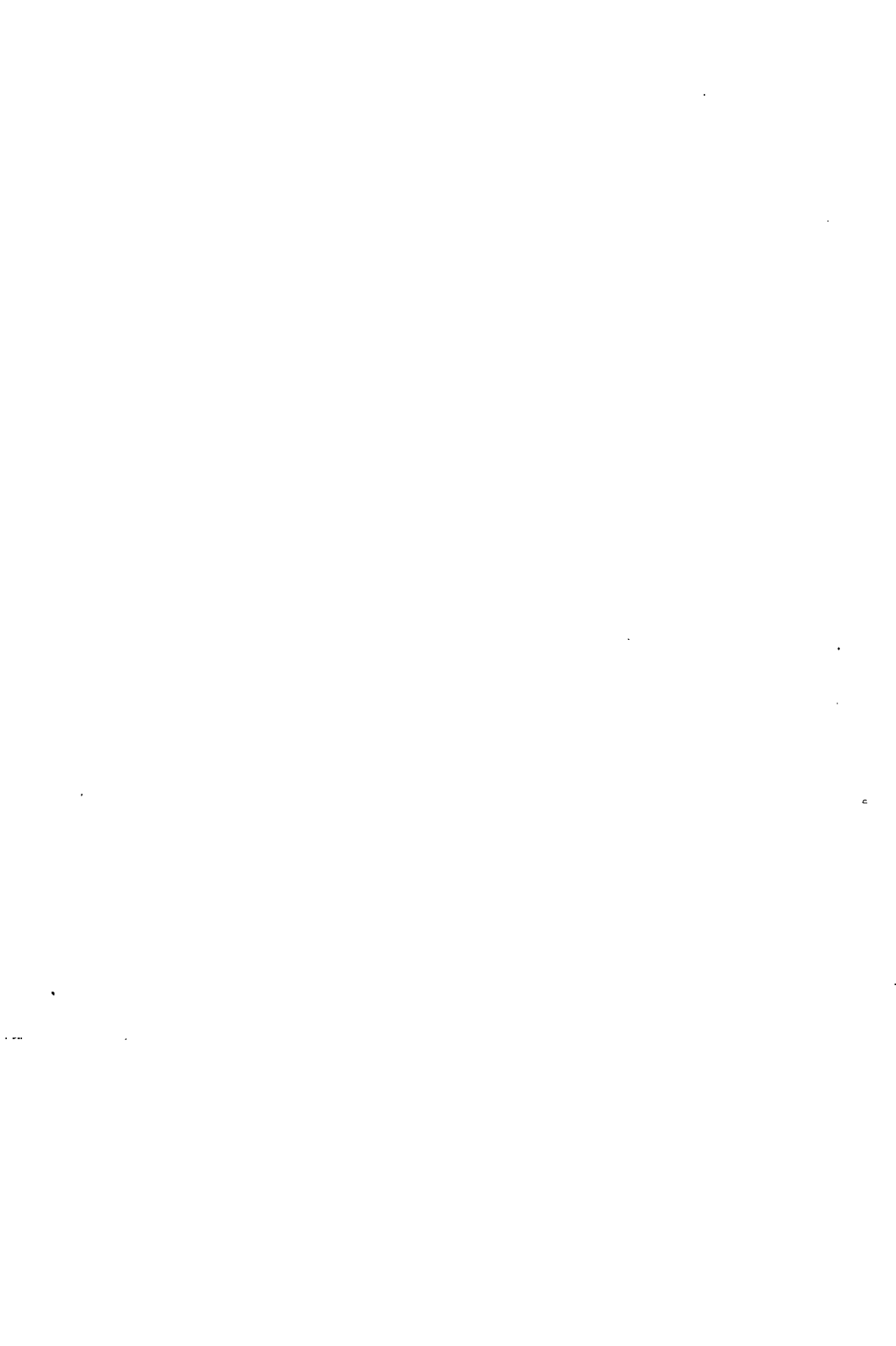


NOTÍCIA DE LLIBRES
I REVISTES



1. NOTÍCIA DE LLIBRES

Enric Argullol i Murgadas: *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Editorial Empúries, Barcelona, 1986, 176 ps.

El tema de l'organització territorial de Catalunya és una de les qüestions més debatudes en aquesta Comunitat Autònoma i que, paradoxalment, encara és lluny de solucionar-se. Tanmateix, el fet cert és que l'aparició, no fa gaire, de diverses propostes tendents a donar resposta a aquesta difícil problemàtica ha reanimat el debat sobre la divisió territorial, que després d'un primer moment d'entusiasme, coincidint amb l'aprovació de l'Estat, s'havia apaivagat, actitud aquesta que segurament era motivada pels efectes de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol de 1981.

L'aparició d'aquesta obra del professor Argullol es pot considerar, doncs, oportuna; el seu títol (*L'organització territorial de Catalunya*) no constitueix sinó l'objecte dels diferents treballs que el llibre aplega. La majoria d'aquests havien estat publicats abans i són, com assenyalava el mateix autor a la introducció, un testimoni del «caràcter relativament obert de les prescripcions estatutàries»; tant és així que, a conseqüència d'haver estat elaborats en èpoques diferents i sota condicionaments també diferents, hi ha algun punt contradictori, com el mateix Argullol reconeix (valgui, a tall d'exemple, la indicació que apareix al primer capítol, pàgina 59, de la conveniència que l'òrgan de govern de la comarca sigui elegit per

sufragi directe, mentre que en el capítol quart, pàgina 118, manifesta el contrari, això és, la conveniència d'un sistema de representació indirecta). Aquestes contradiccions tenen, d'altra banda, un gran valor ja que són el reflex d'un entorn i d'unes circumstàncies històriques concretes que no corresponen estudiar en aquest comentari, però que, en qualsevol cas, es desprenen amb claredat de la lectura.

La classificació dels treballs en dos grups és molt encertada. A la primera part s'estudia el sistema territorial de govern de Catalunya de manera global, mentre que a la segona part s'examina algun punt més concret (un únic nivell d'administració o un aspecte de les relacions entre la Generalitat i els altres poders públics de Catalunya). D'aquesta manera, a penes es produeix la reiteració, risc aquest difícil d'eludir en les obres de recopilació.

Ara, malgrat el caràcter recopilatori es pot deduir del seu conjunt un plantejament general que, amb diverses matisacions, és present en tots els treballs que aquesta obra recull: el coonestament dels preceptes constitucionals sobre règim local amb les disposicions estatutàries per tal de resoldre, d'aquesta manera, les dificultats que es plantegen a l'entorn de l'organització territorial de Catalunya. És a dir:

- L'establiment generalitzat de les comarques com a ens territorials de caràcter necessari.
- Estructuració de l'administració autònoma.
- El tema de l'àrea metropolitana de Barcelona.
- En particular, la divisió provincial.

Aquest últim punt és, potser, l'autèntic fil conductor de l'obra (en especial de la primera part), la qual cosa resulta fàcil d'entendre, atès que la divisió provincial condiona qualsevol proposta de divisió territorial. Així, per exemple, si el legislador autònic opta per una divisió comarcal amb poques demarcacions i, per tant, grans territorialment, la província perdrà la seva raó de ser; si, en canvi, s'opta per una comarca de petites dimensions, aquesta proposta no serà incompatible amb la subsistència d'un tercer nivell o esglaió administratiu; igualment, la província és l'ens on més fàcilment es projectaran les facultats coordinadores de la Generalitat. Tanmateix, és en aquesta matèria on es produeix una important llacuna. L'autor desconeix les tesis i plantejaments favorables a la subsistència de la província, ja sigui per raons jurídiques, ja sigui per la pròpia inèrcia històrica de la institució, la qual cosa es deu segurament al fet que el propòsit del professor Argullol sembla que és exposar possibles vies de desplegament de l'article 5 de l'EAC, i es preocupa més per assolir aquest objectiu que per les dificultats que el marc jurídic constitucional ofereix, com les nombroses sentències del Tribunal Constitucional han demostrat.

La primera part de l'obra conté tres capítols. En els dos primers l'autor exposa diverses propostes d'organització territorial. El professor Argullol parteix d'una anàlisi dels antecedents històrics centrats, en particular, en els avatars de la Segona República i els canvis tant demo-

gràfics com econòmics que d'ençà d'aleshores s'han produït, canvis que fan difícil una simple restauració de la divisió comarcal republicana, però que constitueix un punt de partida necessari per tal d'evitar polèmiques sobre els límits territorials de la comarca que podrien endarrerir encara més el desplegament de l'article 5 de l'EAC.

La primera qüestió que aborda l'autor és, lògicament, la del centre competent per regular el règim local i, a continuació, examina el model a seguir. És aquí on es pot observar un dels principals encerts de l'anàlisi que fa el professor Argullol, ja que hi té en compte l'administració central de la Generalitat, qüestió aquesta particularment difícil atès que ni la Constitució ni l'Estatut no contenen criteris precisos sobre la matèria. L'autor distingeix, a través de l'anàlisi del Dret comparat, dos grans models:

- a) El model binari.
- b) El model d'administració indirecta.

El primer model implica una coincidència d'instàncies diferents en un mateix àmbit territorial (òrgans centrals i perifèrics i entitats locals). El segon, en canvi, suposa que a cada àmbit territorial actua una única entitat pública; aquesta porta a terme unes vegades competències pròpies i, unes altres, constitueix simplement l'instrument perquè altres entitats puguin desenvolupar les competències de què són titulars. Un cop s'ha declarat partidari d'aquest segon model, l'autor analitza la qüestió dels nivells administratius que la reordenació del territori comportarà. Així, doncs, es pot parlar de dues grans alternatives: l'existència de dos nivells (municipi i comarca), o bé de tres (municipi, comarca i vegueria, regió o província). D'altra banda, cal tenir sempre present el fet metropolità i l'especialitat de la ciutat de Barcelona. Sobre aquestes coordenades, el professor Argu-

l·loll enuncia diferents propostes, totes elles de gran interès, en les quals sempre són presents (com no podria ser altrament atès l'imperatiu estatutari) el municipi i la comarca.

El capítol tercer («Constitució, Estatut i règim local») conté un treball recent i inèdit (l'únic del volum) que té per objecte examinar la situació actual dels diversos elements que condicionen, des d'una perspectiva jurídica, l'organització territorial que l'Estatut preveu. És a dir, s'hi estudien les competències de l'Estat i de les Comunitats Autònomes amb especial referència al paper exercit pel Tribunal Constitucional i la seva jurisprudència sobre el concepte de bases i, més concretament, sobre l'abast de l'expressió «bases del règim jurídic de les Administracions públiques» (doctrina aquesta que ha generalitzat la denominació «bifront» per caracteritzar la competència sobre règim local). En qualsevol cas, i això ho ressenya adequadament el professor Argullol, les bases que assenyali el legislador central han de permetre al legislador autonòmic realitzar un desenvolupament normatiu diferenciat.

Com ja hem destacat, la segona part d'aquesta obra, que comprèn quatre capítols, aglutina diversos estudis sobre aspectes singulars de l'organització territorial de Catalunya. El capítol quart («L'entitat comarcal») recull un estudi sobre la comarca com a element de la reordenació territorial on l'autor assenyal·la, amb gran precisió, que la seva institucionalització respon a la necessitat de reforma de les institucions municipals, atès que la reforma del règim local passaria, en un altre cas, per una «dolorosíssima» supressió de molts municipis. Les comarques, doncs, hauran de substituir la província en bona part de les seves funcions i, a més a més, en un procés de descentralització interna, les comarques poden ser les grans destinatàries de transferèn-

cies i delegacions. Això no obstant, la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les Bases de Règim Local ha dificultat, encara més, la necessària comarcalització de Catalunya en imposar una sèrie de requisits que l'Estat no contempla, fins al punt que el compliment de la Llei 7/1985 podria impedir el desenvolupament de les previsions estatutàries; amb tot, no crec que es pugui deduir, amb la rotunditat amb què ho fa el professor Argullol, la inconstitucionalitat de l'article 42 i la Disposició addicional quarta de la Llei de Bases.

A continuació l'autor de l'obra realitza una exposició de les pautes que haurà de seguir la implantació de la comarca. Aquesta implantació haurà de ser fruit d'un procés gradual que asseguri la continuïtat de l'acció dels poders públics i no haurà de regir-se per criteris uniformes; ben al contrari, es mostra partidari el professor Argullol de l'existència, al costat d'un règim comú de les comarques, d'una regulació complementària que permeti l'establiment de règims diferenciats; per això mateix, s'ha d'optar per un esquema de competències flexibles i obertes, la qual cosa és també motivada per la necessitat de recollir la diversitat de relacions entre la comarca i els municipis compresos en el seu territori.

En els capítols cinquè i sisè s'analitza la problemàtica de l'àrea metropolitana de Barcelona, tema aquest de particular interès, ja que el fenomen metropolità ha posat en crisi la tradicional visió impermeable del municipi, i ha provocat l'aparició de noves administracions que superen i condicionen en part les competències municipals. En aquests capítols s'analitzen no solament les diferents alternatives d'organització metropolitana, sinó que es tenen en compte les coordenades constitucionals i estatutàries, amb la finalitat d'inserir les propostes de solució en el marc més general de reordena-

ció territorial de Catalunya. Concretament, en el capítol cinquè es realitza una enumeració de les diferents alternatives d'organització metropolitana (se n'assenyalen fins a set possibilitats), i se subratlla el menor desenvolupament que ha experimentat el tema de la descentralització del govern de les grans ciutats. A continuació s'analitza l'evolució legislativa que ofereix el nostre Dret per al govern de les concentracions urbanes, amb especial referència al Decret-Llei 5/1974, de 24 de març, que crea la Corporació Metropolitana de Barcelona. La Constitució no regula directament i expressament la matèria i l'Estatut de Catalunya es limita, per la seva banda, a assenyalar la possibilitat de la seva existència; en qualsevol cas, com opina encertadament el professor Argullol, el govern del territori metropolità s'ha de plantejar acollint les diferents realitats comarcals i municipals que s'impliquen i tenint en compte que en aquesta zona es concentra el 80 % de la població de Catalunya i que, per tant, la Comunitat Autònoma no pot romandre al marge del govern i de l'administració d'aquesta. I això perquè els interessos implicats en les zones metropolitanes no són merament locals. Aquest punt l'autor el completa al capítol següent, on insisteix en la necessitat de comptar amb la Generalitat i de garantir la intervenció de totes les entitats locals afectades com a mecanisme per acomodar la Corporació Metropolitana de Barcelona a la nova situació.

L'últim capítol, el setè, estudia, tal com es desprèn del seu títol («La coordinació entre les Comunitats Autònomes i les entitats locals»), un tipus de relació entre la Comunitat Autònoma i les entitats locals. El professor Argullol parteix de la superació dels criteris tradicionals de l'organització administrativa (jerarquia, competència, descentralització, desconcentració, etc.) que són incapaces

de donar resposta a la complexa realitat que és l'anomenat «Estat de les Autonomies», i tot seguit passa a analitzar i determinar el concepte de coordinació. En serien elements propis l'existència d'un procediment d'integració en un projecte comú, la decisió final del qual correspon a un òrgan que ocupa una posició superior, i la imposició del projecte a instàncies independents. La coordinació és un principi general del nostre sistema, l'únic capaç d'assegurar la coherència en l'actuació dels diversos poders públics, ja que cada àmbit de poder té assignades determinades potestats que hauran d'exercir sobre àmbits circumscrits, però l'esfera d'actuació de cada organització no ha estat establerta sobre la base d'interessos exclusius sinó prevalents. Ara, el concepte que ens dóna el professor Argullol és un concepte estricte, ja que, com assenyala l'autor, la coordinació només pot actuar sobre les competències pròpies de l'entitat coordinada i indicant la finalitat que ha de perseguir aquest ens en l'exercici de les seves facultats, però deixant sempre amples marges per a la lliure acció. Té, doncs, la coordinació un abast relatiu.

Darrera aquest plantejament doctrinal, l'autor emprèn l'anàlisi de la Llei 7/1986, de 2 d'abril, amb especial referència a l'article 59 en relació amb la llei valenciana de 4 d'octubre de 1983 i a les mesures que poden ser adoptades per impulsar el compliment de les competències coordinades, si bé, com assenyala encertadament el professor Argullol, aquest compliment s'aconseguirà, més que amb mesures coercitives, a través de la incorporació de les entitats locals en el procediment de formació de les mesures de coordinació i, per tant, en la definició dels objectius de les diverses polítiques sectorials.