

PERSPECTIVES D'ORGANITZACIÓ SUPRAMUNICIPAL*

TOMÀS FONT LLOVET

Sumari

- I. INTRODUCCIÓ
 - II. PAUTES PER A L'ANÀLISI
 - III. LES TENDÈNCIES EUROPEES
 - 1. Els processos de reforma a Bèlgica i a la República Federal d'Alemanya
 - 2. La tradició associativa a França
 - 3. El debat a Itàlia
 - IV. PERSPECTIVES D'ORGANITZACIÓ SUPRAMUNICIPAL A ESPANYA
 - 1. Els condicionaments i els elements constructius
 - 2. L'associacionisme municipal en el Projecte de reforma local
 - 3. Una nova concepció de la comarca
 - 4. La Província com a organització d'assistència i cooperació
 - 5. Estructures locals i planificació
 - V. CONCLUSIÓ
- ANNEX BIBLIOGRÀFIC

I. INTRODUCCIÓ

Els temes de l'estructura de poder local han mantingut un interès constant a través de l'evolució dilatada del seu règim local, justament perquè constitueixen en el seu conjunt una problemàtica àmplia que en el nostre país mai no ha aconseguit disposar d'un ordenament ferm i estable capaç de satisfer

* Text escrit de la conferència pronunciada en el III Curs d'Estiu d'Estudis Pirinencs, que va tenir lloc a la Seu d'Urgell. La intervenció oral es va realitzar el dia 26 de juliol de 1984.

plenament les demandes socials de tota mena que arriben a les Administracions locals.

La denominada «crisi del municipalisme (Albi)», present d'una manera o altra en tot el pensament polític i jurídic-administratiu d'ençà d'aquest segle, reflecteix en gran part la insatisfacció que el cos social manifesta davant la posició institucional que els ens locals ocupen dins de l'organització dels poders públics als Estats de l'Europa occidental.

Hom assenyala reiteradament que a la base d'aquest fenomen se situa la dada inequívoca de la intervenció pública creixent en l'economia i, així mateix, la configuració progressiva de l'Administració pública com a organització prestadora de serveis que es legitima per la seva satisfacció eficaç dels interessos socials que té encomanats. La incapacitat del municipi per fer cara amb èxit a aquest nou mandat —que s'arribarà a imposar constitucionalment al conjunt de les Administracions públiques— seria l'esquerda que clivellaria l'organització tradicional dels poders locals i propiciaria un moviment centralitzador robust i generalitzat als països del nostre voltant i, per tant, a Espanya. Ben segur que aquesta realitat innegable ha contribuït a enfosquir notablement tot l'altre vessant de les organitzacions locals que les caracteritza d'una manera decisiva, les quals, no obstant això, han estat de bon tros descuidades. Em refereixo al paper que sobretot el municipi, entre tots els poders locals, ha de jugar en el conjunt d'un sistema polític considerat com a tal, més enllà de la seva configuració estricta com a Administració pública. El municipi, entès com a organització política de base, d'estructura plenament democràtica i representativa dels interessos de la collectivitat que el sosté, però que, per altra banda, s'ha vist relegat, malgrat tot, a la posició d'un engranatge més, una terminal, de la complexa organització estatal.

Només recentment, durant les darreres dècades, i al puntal d'una àmplia operació de reforma del règim local empresa en alguns països de l'àrea anglosaxona, s'inicia una nova fase cultural en la qual la funció política de participació democràtica que desenvolupen els ens locals va recuperant el lloc que li correspon en el debat sobre el futur institucional de l'Administració local.

Així, no és, doncs, d'estranyar que en abordar el tema dels petits municipis i les alternatives d'organització supramunicipal, insistim en el fet que cal tenir presents en tot moment els dos factors que, com a cara i creu de la mateixa moneda, convergeixen, inseparables, en la institució municipal: Administració pública prestadora dels serveis necessaris per a la satisfacció de la demanda social de la comunitat local i organització política representativa de l'esmentada collectivitat i instrument d'inserció de la voluntat popular en els processos decisoris del poder públic.

Aquesta és, a parer meu, la premissa constructiva que ha d'inspirar qualsevol estudi o proposta que tingui per objecte el règim local o, si més no, algun dels seus vessants. Certament, en el moment actual la tasca tan delicada de mantenir vius i compaginar ambdós aspectes sembla ser que a hores d'ara ha arrelat entre els nostres polítics i entre els nostres juristes. Però cal insistir —hi perquè no són pas desconegudes les tendències a la sobrevaloració de les necessitats de crear unes Administracions locals robustes i eficaces en perjudici —i no pas en equilibri just— de les exigències fonamentals de la participació política i de l'estructura democràtica.

II. PAUTES PER A L'ANÀLISI

La problemàtica dels petits municipis i la formulació de possibles alternatives institucionals per resoldre les seves insuficiències dins del sistema dels poders locals ha estat i continua essent un tema recurrent i de preocupació constant de molts estudiosos i analistes de la nostra organització administrativa local (Jordana de Pozas, Marqués Carbó, Martín Matió, Cirilo i Sebastián Martín-Retortillo, etc.). Però al mateix temps també és constant la indecisió del legislador per adoptar les mesures conduents a tractar amb realisme i eficàcia aquesta situació de manca endèmica.

En efecte, com a primera nota que es pot oposar a la nostra legislació local vigent, i fins i tot als dos projectes més recents (el del maig de 1981 i el d'abril de 1984) cal remarcar la manca de realisme que suposa establir una regulació general detallada que pot ésser objecte d'excepció, basant-se en un règim especial, per als municipis de dimensions reduïdes, en concret per als que compten amb una població inferior als 5.000 habitants. Davant d'aquesta opció, no puc abstenir-me de la temptació de fer servir les xifres per recordar que, el 1981, els municipis espanyols que complien l'esmentat requisit de població eren 6.969 sobre un total aproximat de 8.000 municipis: el 87 % dels municipis espanyols no serien, per tant, altra cosa que una excepció, una especialitat gairebé residual en la regla general.

No ignoro pas que aquest conjunt de petits municipis, per qualificar-los d'alguna manera, en la data assenyalada, únicament sumaven la sisena part de la població total espanyola, la qual cosa ens ha de servir per matisar una valoració precipitada sobre la importància relativa de tals entitats. Però no és menys cert que la postura del legislador que estem considerant mostra una veritable manca d'atenció, si més no de motivació, deguda a l'escàs pes polític de les comunitats afectades, pels municipis més característics i fins i tot els més definidors del nostre sistema local. Ja fa 25 anys que aquest extrem cridava l'atenció, i ho veiem en S. Martín Retortillo quan diu que «caldrà començar a pensar si no són pas aquests tipus de municipis els que hagin de determinar els criteris generals i potser ho siguin uns altres, els municipis no petits, els que realment constitueixen l'excepció».

Aquesta manca de sensibilitat no és altra cosa que una manifestació més de l'uniformisme radical que ha constituït l'«espina dorsal» del nostre sistema municipal (Nieto). Uniformisme que, en el nostre passat, ha corregut paral·lel a una centralització decidida, ja que no pas endebades totes dues tendències es complementen i obeeixen, per altra banda, a orígens ideològics i polítics comuns. Entre aquests, el dogma de la igualtat.

Però avui no s'amaga a ningú el fet que per tendir a la igualtat, ja no només individual sinó de les collectivitats locals, cal fer-ho basant-se en el tractament específic i no uniforme de les diverses situacions. Per tant, la primera tècnica operativa que cal potenciar en el futur, en relació al tema que ens ocupa, és la flexibilitat que el legislador ha de garantir perquè sigui possible oferir un ampli ventall de mesures organitzatives i funcionals que siguin adients, en cada cas concret, a les necessitats de les petites comunitats locals per superar d'una manera o altra les seves estructures municipals respectives.

En segon lloc, vull remarcar que el fet de pretendre abordar el pro-

blema dels petits municipis d'una manera aïllada i aliena a un replantejament global del règim local dins d'una perspectiva descentralitzadora es caracteritzaria per una manca de realisme.

La fragmentació municipal és una dada, un element que s'insereix en el complex sistema organitzatiu de l'Administració local, i, per tant, la resposta que hom doni a aquella situació caldrà emmarcar-la necessàriament en la nova ordenació d'un conjunt que configuri el poder local com un mecanisme de descentralització i de distribució del poder públic. S'ha afirmat encertadament que «el centralisme s'alimenta amb la divisió dels municipis» (J. de Savigny). Qualsevol política que tendeixi a la superació de les deficiències que es deriven d'aquesta divisió cal que, com a conseqüència, per poder complementar-la, encaixi en un disseny general d'aspiracions descentralitzadores i que, alhora, no caigui en l'òptica particularista de pensar que únicament s'està intentant de resoldre una situació aïllada.

Una darrera consideració de caràcter general íntimament lligada a l'anterior: si el tema dels petits municipis i de les alternatives d'organització supra-municipal no és pensable fora del context d'un ordenament local descentralitzat, tampoc no es pot plantejar correctament aquesta darrera qüestió si no es fa entenent-la com una peça més que configura decisivament l'ordenament organitzatiu de l'Estat en la seva estructura autonòmica actual. Poder local i poder regional es condicionen i es donen suport mútuament, i de la seva articulació concreta, en cada moment històric, en resultarà el model real i efectiu de l'organització estatal.

La inserció de les Comunitats Autònomes dins de la piràmide de nivells territorials polítics i administratius duu implícit un cúmul de conseqüències d'índole molt diversa. Als efectes del tema que tenim davant nostre, interessa, com a mínim, remarcar-ne algunes.

D'una banda, les relacions entre les estructures locals i l'organització autonòmica es presenten, des d'un primer moment, especialment complexes, potser justament per la gran proximitat i coincidència d'objectius entre ambdues instàncies. Darrerament s'insisteix en el fet que els principis constitucionals de coordinació i eficàcia han de presidir vigorosament l'organització i el funcionament de totes les Administracions públiques, però aquesta constatació no ens pot fer oblidar que una cosa semblant s'esdevé en els principis d'autonomia i descentralització (Pareja, Sánchez Morón).

En virtut de tot això, entenc que cal tendir a la configuració d'un «continuum funcional» (Giannini) i estructural entre el poder local i el poder regional o autonòmic, de manera que tant els municipis i les províncies com la resta d'organitzacions locals de les quals ens ocuparem més endavant arribin a constituir veritables entitats autònomes i descentralitzades de l'Administració de la Comunitat Autònoma —amb diferents nivells i intensitats, com és obvi—, i les posicions respectives, dins del sistema de les Administracions públiques, seran el resultat del tractament que el legislador atribueixi als principis organitzatius esmentats anteriorment.

En qualsevol cas, sembla obvi que la millor manera d'evitar una «nova descentralització» en favor de les Comunitats Autònomes consisteix a dotar les entitats locals dels instruments necessaris per enfortir la seva posició davant la

Comunitat Autònoma i juntament amb ella, entre els quals es compten, com veurem més endavant, les tècniques d'organització supramunicipal.

Per altra banda, l'assumpció i l'exercici per les Comunitats Autònomes de competències legislatives en la matèria de règim local produiran «un efecte immediat de diversificació» (Muñoz Machado). Aquesta és una novetat important que ja ha estat recollida, amb un abast diferent, pels dos projectes legislatius de reforma del règim local que s'han produït posteriorment a l'aprovació de la Constitució i dels primers Estatuts d'Autonomia.

Ja hem assenyalat abans que un dels obstacles més greus per al tractament correcte de les qüestions referents als municipis petits i a les seves vies de solució ha estat la uniformitat tradicional de la legislació local espanyola. Ara sembla que es comencen a apuntar línies de correcció d'aquest fenomen i s'obre la possibilitat que siguin els legisladors autònoms els qui estableixin, amb més proximitat i més coneixement dels problemes locals, sistemes més realistes, eficaços i flexibles per a la superació de les mancances existents als municipis menors.

Les consideracions anteriors s'han formulat tan sols amb l'ànim d'establir unes pautes senzilles, unes premisses inicials que puguin delimitar en gran part el marc general que, a parer meu, ha d'enquadrar qualsevol apropament als problemes del règim local, però en particular al tema de les perspectives d'organització supramunicipal dels municipis petits.

En síntesi, es tracta d'operar amb tècniques flexibles, inscrites en l'òptica més general de l'ordenació global del poder i de les estructures locals, fet que, en l'època actual, es troba inserit en el complex sistema descentralitzador que representa el model d'Estat autonòmic o compost.

III. LES TENDÈNCIES EUROPEES

En iniciar aquestes reflexions, he assenyalat que el tema que avui tractem és objecte de preocupació comuna en tots els països europeus, tant en els de tradició jurídic-administrativa napoleònica com en els d'influència anglosaxona. En aquest sentit, crec que potser fóra il·lustratiu per a nosaltres fixar l'atenció en les experiències i els debats que s'estan desenvolupant en alguns d'aquests països, especialment en aquells que segueixen el sistema occidental.

Obviament, no es tracta pas de fer ara un examen detallat dels diferents ordenaments en vigor, sinó de detectar a grans trets quines són les línies tendencials que es van perfilar en aquests països, tant en el pla del dret positiu com en el del debat polític i cultural.

Una primera dada rellevant que cal esmentar és que a la majoria dels països el tractament de les solucions organitzatives per als municipis menors —identificats generalment amb els de caràcter rural— no s'ha desvinculat d'un concepció més general de reforma del govern local, per tal com el tema ha romàs integrat en el procés més complex de reorganització dels nivells territorials d'Administració amb el qual es pretén fer cara, a més a més, a les necessitats generades pels fenòmens de les aglomeracions urbanes, de les collectivitats metropolitanes, de l'ordenació del territori i de la programació econòmica i social, etc.

En segon lloc, també crida l'atenció la diversitat d'opcions que s'han plantejat i que han estat adoptades en cada ocasió. La sistematització d'aquestes es fa, per aquesta mateixa raó, difícil, i encara més si tenim en compte que qualsevol reforma territorial va acompanyada d'una profunda reordenació funcional que pot oferir nombroses variants. En tots els casos podem assenyalar, com a mínim, les alternatives més caracteritzades i significatives i, així mateix, absteure'n matisos i particularitats l'omissió dels quals no impedeix d'adquirir una visió general del tema.

1. *Els processos de reforma a Bèlgica i la República Federal d'Alemanya*

La solució que podríem qualificar com a més dràstica en relació al nostre tema consisteix a procedir a una operació de supressió àmplia, per fusió o agregació, dels municipis petits que són incapaços de prestar els serveis orientats a satisfer les necessitats bàsiques de la comunitat local d'una manera adequada. Les entitats resultants d'aquesta reorganització profunda comptaran, aleshores, amb unes dimensions poblacionals i financeres més robustes i, per tant, més aptes per servir de suport a un aparell administratiu prestacional molt més eficaç.

Aquest és el signe que, per exemple, ha seguit el llarg procés de reforma de les estructures locals que es desenvolupen a Bèlgica durant la darrera dècada, on s'ha passat de comptar gairebé amb 2.400 municipis a un nombre una mica per sota dels 600. Obviament, la institució municipal n'ha sortit reforçada per tal com és Administració territorial prestadora de serveis públics, però al mateix temps se n'ha ressentit negativament quant a la seva funció democràtico-representativa en trobar-se amb la reducció del nombre de corporacions i pel fet que les resultants estan més allunyades de les collectivitats de base. Per aquesta raó s'han adoptat algunes mesures complementàries, però tot i fer-se així, «la participació ha sofert perjudicis greus», i es faran imprescindibles encara reformes ulteriors (Wuyts).

Un programa similar és el que s'ha dut a la pràctica en la República Federal d'Alemanya, que ha vist reduït el nombre dels seus municipis de 24.000 a unos 10.000, i gairebé el 60 % d'aquests darrers encara conserven l'estatus de municipis no autònoms, membres de comunitats administratives superiors que els agrupen i que són el veritable escalafó inferior del poder local, de manera que el resultat de les reformes locals de base, amb excueix en la financiació d'un 3 000 corporacions. Amb tot, la reforma alemanya està apareixent complexa —primer, reforma territorial o d'estructures, reforma funcional o de competències més tard—, i, a més, hom pot dir que adquireix un abast diferent en cada Estat, ja que aquesta és la instància competent per promoure la reforma.

És interessant recordar que en relació a aquestes operacions de fusions i supressions de municipis es va suscitar una notable reacció de les entitats afectades perquè entenien que amb això es conculcava la garantia institucional de l'autonomia local establerta constitucionalment. Malgrat tot, la majoria dels recursos interposats no varen reeixir perquè la garantia institucional protegeix la institució municipal en el seu conjunt, però no els subjectes singu-

lars, els quals poden ésser abolits individualment, fins i tot en contra de la seva mateixa voluntat (Embid, Parejo, Castells, Siedentopf).

Així mateix, dins la línia de reorganització territorial descrita, es poden concloure els processos reformadors de la Gran Bretanya i de Suècia, tendents, entre d'altres objectius, a la reducció del nombre de collectivitats locals de base, encara que presenten d'altres particularitats que configuren aquests moviments com a intents de reforma general molt més complexos.

2. *La tradició associativa a França*

Una situació totalment oposada a les que s'acaben de descriure és la que persisteix des de fa temps a França. Davant l'existència de més de 36.000 municipis, s'ha intentat, durant els darrers decennis de portar a terme reformes radicals en matèria de fusió i agregació municipal. El fracàs ha estat absolut. Després del conegut informe «Vivre enemble» de la Comissió Guichard i, molt més encara, després de la Llei de 2 de març de 1982, sembla ser que s'ha rebutjat qualsevol remodelatge del mapa municipal (Moreau) i «queda clar que la consigna és: els municipis no es toquen» i que, a més a més, cap reforma local no es pot efectuar contra la voluntat dels administradors locals (Meny).

Tenint en compte el municipi, fins i tot el de dimensions ínfimes, com a nucli fonamental del sistema democràtic, la necessitat de superar la irracional fragmentació municipal i les seves deficiències funcionals tan notòries s'ha orientat amb d'altres mètodes. Entre aquests, ens interessa cridar l'atenció sobre les tècniques de caràcter associatiu i de cooperació intermunicipal, que són utilitzades profusament, en les seves diverses variants, pels municipis petits i, sobretot, pels de caràcter rural. Em refereixo als «syndicats intercomunaux», ja siguin monofuncionals o bé per a un fi únic, ja siguin plurifuncionals amb objectius més extensos, que assumeixen per delegació voluntària dels seus membres la prestació d'un o de diversos serveis locals a nivell supramunicipal.

Com es pot veure, es tracta de recórrer a fórmules similars en part a les nostres Mancomunitats i agrupacions municipals, caracteritzades, en l'experiència francesa, però la rellevància que es dona políticament i doctrinalment al caràcter voluntari de tals associacions i al respecte que això suposa envers l'autonomia municipal.

En aquesta ocasió, tampoc no ens estendrem en el desenvolupament del règim jurídic i les particularitats dels diferents models associatius presents en el sistema organitzatiu local de França. Però, sí que val la pena de remarcar el fet que del principi federatiu que inspira aquesta opció, se'n deriven tot un seguit d'elements susceptibles d'ésser valorats positivament.

Així, per una banda, es restringeixen al mínim els supòsits d'intervenció autoritària, i es respecten en gran mesura la iniciativa i l'autonomia decisòria del municipi, el qual, en conseqüència, conserva el poder de disposició sobre les seves pròpies competències. Per l'altra, la cooperació intermunicipal establerta per via associativa reflecteix la gran varietat de situacions diferents que és capaç d'abordar tot mostrant-se essencialment flexible i adaptable als interessos i a les necessitats de cada collectivitat local.

Finalment, aquestes tècniques federatives no constitueixen un fi en si mateixes, sinó que les organitzacions supramunicipals resultants participen, alhora, en l'establiment de relacions consorcials, de coordinació i d'assistència amb la resta de collectivitats locals departamentals i regionals. Recentment hi ha la tendència d'englobar tot aquest complex en el marc d'una planificació participativa.

3. *El debat a Itàlia*

Per concloure aquest apartat, vull referir-me en darrer lloc a l'evolució que s'està produint aquests darrers anys a Itàlia en relació a la reforma del govern local, la qual ens pot suscitar un interès especial, entre d'altres motius, per l'estructura regional de l'Estat no massa llunyana de la nostra.

Recordem, en primer lloc, com les Regions italianes varen insistir, durant la dècada dels 70, en la promoció d'un nivell intermedi d'Administració entre el municipi i la regió. Aleshores, el comprensori apareix com un ens per a la programació i la coordinació, però el seu paper no és pacífic i, a més a més, se'l disputen d'altres institucions com les *comunità montane* o els organismes supramunicipals creats per la llei de reforma sanitària.

Per regla general, l'ens intermedi no estava configurat en la línia de superació de les insuficiències municipals en la gestió dels serveis sinó com a element de definició de nous àmbits territorials de programació. El desenvolupament escàs d'aquesta última tècnica d'actuació ha propiciat, potser, el fet que el comprensori, que, al seu moment, fou una veritable innovació institucional, hagi caigut en una «crisis ideològica» (Bin) i «s'estigui dirigint a la seva extinció natural» (Pubusa). Així mateix, la posició institucional de les *comunità montane* es troba en una fase de redefinició (Adornato), alhora que també es recorre a la idea de recuperar la província com a nucli de relació entre la Regió i el Municipi i com a òrgan de programació i gestió de serveis d'àmplia escala, si bé no sembla que s'hagin clarificat les posicions sobre aquest punt (Pototschnig, Falcón).

Així, en els darrers temps es va recobrant l'interès cap als problemes funcionals del municipi i la seva reordenació a través de diverses fórmules de col·laboració, especialment les de naturalesa associativa. En aquest sentit, les associacions intermunicipals són abonades tant pel legislador nacional com per algunes Regions, i són objecte particular d'una atenció en els múltiples projectes de reforma local formulats pel Govern i pels diferents partits polítics, i també en el debat polític, cultural i doctrinal («Projecte Pavia», «Rapporto Aniasi», Vandelli, etc.).

En resum, sembla que s'està apuntant, encara que no es faci d'una forma totalment homogènia, cap a un model d'associació basat en el principi federatiu, que admet, no obstant això, alguna intervenció autoritària en la seva constitució; que no n'exclou la integració, en determinats casos, dins d'una entitat territorial intermèdia, igual com passaria amb les *comunità montane*, que tindria un caràcter preferentment plurifuncional i amb un àmbit espacial d'actuació més aviat reduït, i que, finalment, gaudiria d'àmplia autonomia

estatutària, que tampoc no el privaria d'estar, en un cert sentit, a disposició del legislador regional.

Com a recapitulació de les diferents experiències que en aporten els països que hem analitzat, podem dir que bàsicament són dos els sistemes adoptats per fer cara a la situació de crisi municipal que, sobretot, afecta els municipis petits. Per un costat, la política de reducció del nombre de les collectivitats locals de base i creació dels nivells superiors d'Administració. Per l'altre, el foment de l'associacionisme municipal per a la gestió d'interessos i serveis comuns, tanmateix compatible amb d'altres i molt diverses tècniques.

IV. PERSPECTIVES D'ORGANITZACIÓ SUPRAMUNICIPAL A ESPANYA

1. *Els condicionaments i els elements constructius*

Ara que comptem amb unes pautes mínimes per emmarcar la nostra anàlisi i coneixem a grans trets les tendències que s'estan produint a Europa, estem en condicions de formular la nostra posició particular respecte a les perspectives d'organització supramunicipal en el marc de la problemàtica dels municipis petits, referides a la situació i a l'ordenament espanyols.

D'acord amb la filosofia que ha d'inspirar el tractament d'aquestes qüestions, no pretenem pas oferir vies de solució d'aplicació generalitzable a les diverses situacions que presenta la realitat espanyola.

Un estudi recent (Carrillo Barrosc) ha posat de relleu la implantació desigual de l'inframunicipalisme en les diferents Comunitats Autònomes, la qual cosa significa que cal plantejar el tema de l'organització supramunicipal amb una atenció especial, i sempre des d'òptiques que donin prioritat a la diversitat i a la flexibilitat.

En aquest sentit, centrarem les nostres reflexions, si més no, en alguns aspectes, en la Comunitat Autònoma de Catalunya, per a la qual cosa caldrà tenir presents, a més a més dels condicionaments normatius generals —la Constitució i, sobretot, el Projecte de Llei reguladora de les Bases del Règim Local (PLBRL), publicat al *BOCG, Congreso*, de 3 d'abril de 1984—, les previsions de l'ordenament específic de Catalunya, en concret, el seu Estatut d'Autonomia i en algun punt la Llei d'Alta Muntanya, de 9 de març de 1983, amb les disposicions que la despleguen.

En qualsevol dels casos, entenc que es poden establir inicialment algunes consideracions de partida per a una entesa correcta de la perspectiva que s'adoptarà. Consideracions que es fonamenten en l'experiència històrica i legislativa del nostre règim local i en les posicions polítiques i doctrinals sostingudes entre nosaltres al voltant dels problemes del municipis menors.

1) En primer lloc, el rebuig generalitzat quant a la política de supressió de municipis per la via de la fusió. Si en el pla positiu s'ha procedit a la reducció en 1.200 del nombre de municipis espanyols entre el 1960 i el 1981 (el 13 % del més de 9.000 existents en aquella data), es destaca, això no obstant, el caràcter autoritari d'aquestes mesures i els efectes contraproductius que s'han

derivat en la identificació de les col·lectivitats humanes de base i en la disposició de les entitats polítiques de representació i participació corresponents.

2) Tenim també, en segon lloc, el rebuig a l'establiment de règims especials per als municipis petits, que s'han traduït, en general, en meres mesures de simplificació administrativa o bé en la exoneració de l'obligació de prestar els serveis mínims —la qual cosa redunda en perjudici de la col·lectivitat afectada que veu rebaixat encara més el seu nivell de qualitat de vida—, o bé en la imposició d'agrupacions forçoses, en contrast clar amb el principi de lliure associació.

3) Les Mancomunitats, les Agrupacions i d'altres figures associatives tenen una gran tradició —el seu origen es remunta a la Llei Municipal del 1870—, i són valorades generalment d'una manera força positiva per tot el que aporten de positiu a la gestió conjunta de serveis municipals i prestació dels d'àmbit supramunicipal. Tanmateix, en la seva ordenació actual, no ens permeten oferir una solució radical i definitiva a la crisi estructural del municipi, i, a més, apareixen com a organitzacions insuficients des del moment en què estan constituïdes per municipis deficitaris.

4) La intervenció de les entitats locals de nivell superior al municipi s'entén necessària, si més no, per fer cara a dues qüestions: l'assistència tècnica i financera al municipi i la gestió i la coordinació dels interessos supramunicipals i dels serveis corresponents.

De tota manera es tracta d'entitats locals d'àmbit inferior al regional, i les diferents postures es decanten per la potenciació de les estructures intermèdies ja existents (la Província) o per la creació de nous nivells infraprovincials (la Comarca). Aquesta segona opció, no obstant això, no es presenta en l'actualitat —sí en èpoques anteriors—, per regla general, com a instrument de solució als problemes del municipi petit, sinó com a alternativa més global de l'organització territorial de l'Administració per a l'atenció d'interessos i col·lectivitats que tenen una transcendència en l'àmbit municipal.

5) Quant als aspectes funcionals, encara és present en el nostre horitzó cultural i polític el reclam de tècniques de planificació com a mètodes d'actuació dels poders públics que permetin una coordinació efectiva entre els diferents nivells d'administració.

6) El caràcter «bifrontal» —segons el Tribunal Constitucional— de la matèria de règim local obre les portes a una àmplia intervenció de les Comunitats Autònomes en el terreny de l'organització local, dins del marc fixat en els Estatuts respectius i en la legislació de l'Estat.

A aquesta fixació esquemàtica de coordenades, podríem afegir-hi altres dades bàsiques, però crec que les que hem seleccionat són suficients per extreure una primera conclusió provisional i traçar les línies elementals d'una possible proposta organitzativa i funcional.

La conclusió provisional consisteix a descartar les tècniques de la fusió de municipis i d'establiment d'un règim especial per als municipis menors com a sistema general d'actuació. Tanmateix és cert que el PLBRL posa a disposició de les Comunitats Autònomes la regulació d'ambdues possibilitats —articles

13 i 29, respectivament—, i per aquesta raó aquestes seran els subjectes polítics competents per decidir el règim d'utilització d'aquests mecanismes. Però, a parer meu, com ja he anunciat abans, caldrà recórrer-hi amb la màxima cautela, amb la consciència que poden ser tècniques útils per resoldre únicament situacions extremes molt singulars en el cas de les fusions, o per fixar estàndards mínims d'organització i funcionament en una línia assistencial i d'agitació en el supòsit dels règims, sempre que això no impliqui una disminució en el rendiment social de la institució municipal.

Segons la meua opinió, una via de solució a la situació precària de l'infra-municipalisme que pretengui ésser eficaç, realista i flexible s'ha de construir necessàriament sobre la combinació adequada de tres eixos fonamentals, els quals es corresponen amb les dades bàsiques assenyalades fa un moment:

a) Revalorització del principi associatiu o federatiu, com a expressió del respecte a la identitat de les collectivitats locals i de la garantia de l'autonomia municipal.

b) Modernització i actualització de la posició i de les funcions del nivell intermedi d'Administració local en tant que estructura de programació, coordinació i assistència a l'organització municipal.

c) Incardinació de tots els nivells del govern local en l'ampli procés de planificació auspiciat, igual que la resta d'operacions esmentades, per la Comunitat Autònoma.

Dons bé, a continuació veurem com es pot produir, a Catalunya, l'engalzament d'aquests factors i quins són els elements condicionants que ens cal tenir en compte, amb el benentès, i ho dic un cop més, que no es pot oblidar la gran diversitat de situacions que componen la problemàtica que avui tractem, la qual cosa impedeix d'avançar models únics i rígids.

2. *L'associacionisme municipal en el Projecte de reforma local*

La primera reflexió és la que ens fa considerar l'evolució recent en el tractament normatiu del fenomen associatiu en l'àmbit municipal. En aquest sentit, és obligada la referència al recent PLBRL. Per primera vegada, s'omet qualsevol referència a les agrupacions forçoses de municipis, en contrast notori amb el Decret de 6 d'octubre de 1977, encara vigent (articles 1 al 9 i 16) i fins i tot amb el projecte de Bases de l'Administració local del 1981 preparat pel Govern d'UCD (article 33).

Altrament, l'actual PLBRL centra la seva atenció en les Mancomunitats voluntàries, que són l'expressió del lliure «dret dels Municipis a associar-se amb el Decret de 6 d'octubre de 1977, encara vigent (articles 1 al 9 i 16) i fins mulació d'aquest precepte, hi és implícita una valoració profunda de l'autonomia municipal en el seu vessant de la lliure i voluntària opció associativa, que, a més a més, troba el seu reflex en l'aprovació dels Estatuts de la Mancomunitat, que correspon als Ajuntaments interessats, sense cap més tràmit obligat que l'informe, no vinculant, de la Diputació provincial corresponent.

En aquest aspecte, el PLBRL també s'aparta significativament del text articulat parcial de la Llei 41/1975 esmentat anteriorment —en el qual alguns extrems relatius a la constitució de les Mancomunitats, per cert, fou declarat inconstitucional per la STC de 2 de febrer de 1981—, i també del Projecte del 1981.

És de remarcar el fet que el PLBRL, pel que fa a les Mancomunitats, no conté cap remissió específica a la legislació de les Comunitats Autònomes, diferentment del que passa en relació a la resta d'entitats locals diferents del Municipi i de la Província regulades en el mateix Títol IV del Projecte.

Sens perjudici de la intervenció que les Comunitats Autònomes poden tenir basant-se en les regles genèriques que l'article 5, sembla que el Projecte ha volgut garantir la màxima llibertat associativa als Municipis.

Per tant, es detecta, a parer meu, una predisposició favorable cap a aquesta tècnica de cooperació i col·laboració intermunicipal que resulta d'un gran interès per a una prestació conjunta eficaç d'aquells serveis que els municipis petits són incapaços d'atendre. Això no obstant, hi ha alguns aspectes d'aquesta matèria que el projecte legislatiu hauria d'haver tractat amb més audàcia.

En efecte, segons sembla, l'esmentat article 42 s'inclina pel disseny d'una Mancomunitat de perspectives en certa manera limitades. Així, expressions tals com «execució en comú d'obres i serveis determinats», «compliment dels seus fins» (en singular) i «termini de durada», etc., ens apropen a la idea d'una organització associativa temporal i d'àmbit funcional restringit. Fins i tot la previsió de l'article 5.2 de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya —es podran crear d'altres agrupacions de caràcter funcional i amb fins específics—, sembla reflectir una postura similar.

També és cert que el PLBRL no conté la prohibició, que en canvi sí que apareix en la legislació local vigent i en el Projecte del 1981, que la Mancomunitat assumeixi totes les competències dels municipis integrats en aquesta, però no hi ha dubte que el model de Mancomunitat prefigurada en el PLBRL es mou en aquesta línia, clàssica en la legislació local espanyola i confirmada en la seva interpretació pel Consell d'Estat, de no permetre iniciatives associatives d'abast ampli, amb finalitats més o menys genèriques o indeterminades.

Doncs bé, crec que en aquest punt cal que canviï radicalment la postura del legislador. L'experiència francesa dels «Syndicats intercommunaux à vocation multiple» (Sivom) i les propostes italianes en favor de les associacions intermunicipals de caràcter plurifuncional assenyalen, a parer meu, la perspectiva correcta que ha d'inspirar el tractament del fenomen associatiu. Si es pretén de construir una entitat local reforçada que permeti, precisament, de superar la feblesa municipal, cal deixar de banda l'òptica sectorialista i, en canvi, afavorir un federalisme municipal que es dirigeixi tendencialment a l'aglutinació de totes les competències i serveis que no poden ser exercits correctament pels municipis menors.

Tanmateix, no se m'escapa el fet que la raó de la desconfiança del PLBRL envers les Mancomunitats d'abast general radica en la voluntat de preservar al municipi un cercle infranquejable de competències que reflecteixi l'àmbit de l'autonomia que tenen garantida. Però no és menys cert que aquesta postura, probablement correcta en relació a la distribució general de les responsabilitats del poder polític entre els seus diferents nivells territorials, no és del tot

aplicable als supòsits com el de les Mancomunitats que estem observant, en els quals és la lliure voluntat del municipi la que decideix que la millor garantia per a la satisfacció eficaç dels interessos que té encomanats és la gestió associada i conjunta dels serveis corresponents. Per tant, al meu entendre, no es tracta d'un procés de sostracció i reducció de les competències municipals, que justament és allò que es pretén d'impedir, sinó tot al contrari, d'establir un mecanisme per fer possible l'exercici de tals competències, tot conservant-les i mantenint-les en l'esfera de l'Administració municipal i, així mateix, evitar-ne la translació cap a d'altres organitzacions territorials superiors.

En el PLBRL, hi ha un altre punt que queda silenciàt i que hauria d'haver merescut un mínim esment. Em refereixo a la inclusió d'algun precepte de tenor similar a l'article 9.2 del Projecte de 1981, que reconeixia a les Mancomunitats municipals la possibilitat de «gaudir de subvencions o crèdits especials, o fruit d'una major participació en els tributs de l'Estat o de les Comunitats Autònomes».

En efecte, entenc que el reconeixement d'una llibertat total als municipis en raó de la seva voluntat associativa no impedeix que es pugui establir una directriu a nivell legislatiu que denoti, per part dels poders públics superiors, una actitud de promoció i foment de les iniciatives locals d'aquell caràcter.

La pobresa de recursos dels municipis petits que decideixen d'organitzar-se associadament pot hipotecar de partida l'èxit de l'opció adoptada. I aquest és un risc greu que cal evitar a qualsevol preu. Per a això, un mitjà podria ser, sens dubte, aquesta assistència financera dels ens superiors que s'hagi escaigut d'establir en el Projecte, si més no com a indicador genèric d'una actuació necessària d'impuls i d'afavoriment de la col·laboració i la cooperació intermunicipal.

En definitiva, per ara ens és suficient la conclusió que les perspectives que s'obren per a un futur immediat de l'associacionisme municipal necessiten encara un major aprofundiment en els seus plantejaments generals. De tota manera, els fonaments ja s'han posat i el que potser ens manca és una opció decidida per un model de Mancomunitat que permeti de tendir progressivament cap a la configuració d'institucions supramunicipals de caràcter estable i permanent i amb una vocació plurifuncional clara.

3. *Una nova concepció de la comarca*

Després de les reflexions que s'acaben de fer, no se'ns pot fer estranya la formulació de la pregunta següent: és que potser estem proposant com a alternativa possible a la crisi dels municipis petits la implantació de la comarca en tant que entitat local supramunicipal?

La pregunta, sintetitzada així esquemàticament, conté en si mateixa la resposta que, en bona part, ha d'ésser necessàriament afirmativa. En efecte, com ja hem assenyalat al començament d'aquest apartat, al nostre entendre, les tècniques associatives s'haurien de combinar adequadament, entre d'altres aspectes que tractarem més endavant, amb la figura que correspon al denominat genèricament «ens intermedi» d'Administració local. Ara és el moment de precisar un poc més aquesta idea.

Primer que res, em sembla convenient recordar —perquè sempre és bo cridar l'atenció sobre les postures excessivament simplificadores— que aquests darrers anys la comarca, per concretar-hi la idea d'ens intermedi, s'ha convertit en una mena de jòquer que apareix en el debat polític i cultural conceptual de maneres molt diferents, amb una naturalesa jurídica i una funcionalitat diverses en aquest cas.

No cal ser exhaustiu sobre aquest tema. És suficient recordar, a títol d'exemple, opcions que van des de la simple demarcació o circumscripció de l'organització perifèrica de l'Administració regional (la cèlebre Divisió Comarcal, fixada pels Decrets del Govern de la Generalitat de Catalunya de 27 d'agost i de 23 de desembre de 1936) fins a les diverses propostes de la comarca com a entitat local territorial (Risco Salanova, etc.), tot passant per concepcions mixtes, o més aviat híbrides: àmbits territorials per a determinades actuacions de l'Administració autonòmica, però dotat d'un mínim aparell organitzatiu peculiar (les comarques establertes a la Llei catalana d'Alta Muntanya, etc.).

Doncs bé, amb això vull dir que ens cal estar atents per poder conèixer quina és en concret l'opció que, sobre la comarca, està adquirint un relleu més gran d'entre les propostes més recents. I en aquest sentit, crec que hom pot endevinar una pèrdua notable de força en la idea de la comarca com a ens territorial, exponent dels interessos generals de la població del seu àmbit, substancialment distints als interessos municipals. El moment àlgid d'aquesta concepció es va produir, a parer meu, en la fase immediatament anterior a l'elaboració dels primers Estatuts d'Autonomia, i, en alguns d'ells, hi va trobar el reflex corresponent, fet que, per mimetisme, va permetre que s'estengués a tres textos estatutaris.

El problema radica essencialment en el fet de definir quins són els interessos estrictament comarcals i, per tant, les competències corresponents que ha d'assumir l'esmentat ens, amb la qual cosa resta oberta, en definitiva, la qüestió de com integrar la nova figura dins de l'estructura general dels diferents nivells d'organització territorial de l'Administración pública.

En canvi, sembla ser que manté una certa vigència, i fins i tot està incrementant la seva difusió, la tendència al fet de concebre la comarca no com una instància amb autonomia i identitat pròpies, sinó com a solució organitzativa de determinats problemes municipals d'incapacitat en la prestació dels serveis o en la necessitat de coordinació i gestió conjunta d'aquells que poden ser organitzats més eficaçment a nivell supramunicipal, és a dir, la comarca com a expressió de voluntats i interessos municipals agrupats, la qual estaria, per dir-ho d'alguna manera, a «disposició» dels municipis i no d'altres centres de decisió pública superiors deslligats d'aquests.

A parer meu, aquesta perspectiva ofereix aspectes molt suggerents i no ha de ser descartat per endavant. Així va semblar que ho entenia el Projecte legislatiu de règim local de 1981, en l'exposició de motius del qual ja s'anunciava que la introducció de la comarca com a entitat local responia a la necessitat de superar el minifundisme municipal.

La postura que en relació a l'esmentat tema adopta l'actual PLBRL s'ajusta també en gran mesura a aquesta òptica. A això, ja s'han referit

d'altres ponents en aquest mateix curs, per la qual cosa ara em limitaré a destacar les dades de major interès per a la nostra anàlisi.

1. La comarca es configura com a ens local no necessàriament territorial, ja que aquest extrem queda remès al legislador de la Comunitat Autònoma (art. 3.2).

2. L'agrupació de municipis és la base institucional de l'ens comarcal (4.2.a i 40.1.), la qual cosa ens assenyalava l'extracció municipal de la comarca, i això es reflecteix entre d'altres punts que assenyalarem en la composició dels seus òrgans de govern, «que seran representatius dels Ajuntaments que agrupen» (art. 4.3) i no de la població o collectivitat comarcal unitàriament considerada com a base personal de l'ens comarcal.

3. La mateixa idea es fa manifesta en les previsions establertes per poder garantir les competències estrictament municipals davant de la dotació competencial de la comarca (art. 40.4), de la qual cosa es dedueix que la nova entitat es nodrirà bàsicament de competències d'origen municipal.

4. La connotació «municipalista» de la comarca es confirma encara més amb l'atribució als municipis de la possible iniciativa per a la creació de la comarca i, sobretot, del poder de veto o oposició a la seva constitució (art. 42), i, a més a més, s'hi afegeix la possibilitat que la comarca no sigui d'existència obligatòria en tot el territori d'una Comunitat Autònoma.

5. Així, doncs, a la comarca se li atribueix una vocació de gestora i prestadora de serveis municipals o d'àmbit supramunicipal marcada, que no pas d'ens polític territorial amb funcions de govern i representació d'una comunitat política (40.1).

Aquestes són les dades, escasses però decisives, que el PLBRL ens proporciona sobre el paper institucional de la comarca. I la conclusió immediata que es deriva de la seva consideració atenta no és sinó la de constatar l'enorme paral·lelisme i l'extraordinari apropament que es produeixen entre la funcionalitat de la comarca i la de les Mancomunitats intermunicipals.

Obviament, es donen diferències en el règim jurídic de cadascuna d'aquestes figures, sobretot pel que fa al seu origen legal, diverses. Així, mentre les mancomunitats, tal com dèiem, serien fruit del dret associatiu lliure dels municipis reconegut pel legislador estatal, la comarca hauria de ser instituïda per llei de la Comunitat Autònoma corresponent i d'acord amb el que preveu el seu Estatut d'Autonomia (152.3 de la Constitució i 4.2.a i 40 del PLBRL).

En el cas de Catalunya, ja és sabut que l'Estatut d'Autonomia disposa que la Generalitat «estructurarà la seva organització en municipis i comarques» (art. 5.1) i es remetrà posteriorment al que estableixi una futura llei autonòmica, que «haurà de garantir l'autonomia de les diferents entitats territorials» (art. 5.3).

Dels preceptes estatutaris hom podria induir, certament, que la comarca apareix com a ens territorial de caràcter necessari (Argullol), però jo entenc que aquesta opció no està imposada forçosament per l'Estatut, ja que la manca d'atribució expressa de la naturalesa territorial a la comarca permet

d'interpretar que el legislador autonòmic és lliure per excloure-la d'entre les entitats a què ha de garantir la seva existència i autonomia.

Per descomptat, no pretenc desconèixer el fet que, en el moment del debat estatutari, en l'ànima de les forces polítiques i culturals predominava la idea de la comarca com a Administració territorial intermèdia i obligatòria. Però també es cert que el text vigent presenta una ambigüitat notable i prudent, la qual cosa em sembla positiva des del moment en què atribueix al legislador un marge d'elasticitat ampli per fer front amb més realisme i adequació a les circumstàncies actuals, ja que no podem oblidar que la província entitat local subsisteix —tot i entendre prou bé que el tema, des del punt de vista jurídic-constitucional, no està encara tancat—, i, així mateix, que una multiplicació excessiva dels nivells territorials d'administració no pot ser sinó perjudicial per a una ordenació organitzativa correcta i eficaç.

En qualsevol cas, vull insistir en el fet que ens movem, en tot moment, en el nivell de la interpretació i de la proposta i, tanmateix, que la nostra reflexió sobre l'organització supramunicipal està somesa, per descomptat, al debat que necessàriament ha de proseguir en els àmbits més diversos.

I dins d'aquest debat, crec que hi té lloc perfectament, tant sota el prisma dogmàtic com el de la legislació positiva —la que és vigent i la que està en procés de ser-ho—, l'alternativa de tendir a integrar progressivament el fenomen auspicial de l'associacionisme municipal amb el de la institució comarcal.

És a dir, es tracta de dissenyar la comarca com una entitat local d'origen netament municipal, determinada per l'associació lliure i voluntària, llevat de casos molt singulars, com els dels municipis mancomunats, creada *ad hoc* per a la legislació d'una pluralitat de serveis municipals, per a la qual prestació es troben incapacitats els municipis i d'altres entitats d'àmbit supramunicipal amb naturalesa institucional no territorial i amb caràcter estable o permanent i que, en definitiva, no es tractaria d'una existència necessària o obligatòria en tot el territori d'una Comunitat Autònoma, sinó eventual, d'acord amb les peculiaritats de l'estructura municipal de cada àrea geogràfica.

4. *La província com a organització d'assistència i cooperació*

Una institució amb les característiques assenyalades resultaria, sens dubte, un instrument d'enfortiment i de suport per al poder municipal, el qual mantindria sempre la seva organització política i, representativa i, així mateix, conservaria tota la capacitat de decisió sobre els assumptes locals de la seva responsabilitat. Per tant, es garantiria l'autonomia municipal i, a més a més, el factor de descentralització, ja que una transferència de competències regionals il·lusòria en favor d'uns municipis dèbils i mancats de recursos, en canvi, sí que és factible si aquests es troben organitzats en estructures associatives més consistents que puguin fer-se càrrec de les noves comeses.

El problema radica, precisament, en el fet d'aconseguir que les Mancomunitats adquireixin el grau de solidesa i suficiència necessaris per exercir correctament les funcions que els encomanin els municipis o la Comunitat Autònoma. És a dir, cal aconseguir de trencar el binomi «municipi dèbil-man-

comunitat dèbil» tradicional, que ha recaigut des de sempre tan negativament sobre les alternatives associatives.

És aquí on entra en joc el segon gran eix que, segons assenyalàvem més amunt, ha d'inspirar el tractament del nostre tema: La definició del paper que hom pot atribuir a l'ens intermedi d'Administració des de la perspectiva de l'associacionisme municipal. Sobre aquest aspecte seré molt concís.

A aquestes alçades del treball ja podem saber que l'ens intermedi, en la línia argumental que hem seguit, no és la comarca. D'altra banda, cal assignar aquesta naturalesa a la província, entre d'altres motius pel seu caràcter obligatori constitucionalment, i, en el cas català, estatutàriament.

Ja hem vist abans que la garantia constitucional protegeix la institució en el seu conjunt i no pas una determinada entitat considerada individualment, la qual ens permetria, òbviament, d'entrar a analitzar la possible —i tal vegada desitjable, en el cas català— creació de les noves províncies, i, per tant, la supressió de les que existeixen en l'actualitat, perquè en definitiva la qüestió es reduiria a un problema d'alteració de límits provincials, la qual cosa està prevista gaudament per la Constitució.

Un cop feta aquesta precisió, ja podem avançar-nos dient que, davant la regulació deficient de la província en la legislació vigent i la pràctica política encara més pejorativa mantinguda durant molts anys, el PLBRL ofereix perspectives interessants en relació al problema assenyalat de la necessitat de dotar d'una força major les entitats associatives municipals. Deixant de banda les competències que les Diputacions poden rebre de l'Estat i de les Comunitats Autònomes per via de delegació o d'encàrrec (art. 36), i si ens centrem en aquelles que el PLBRL els atribueix com a pròpies, veiem de seguida que la província, en tant que agrupació de municipis, es configura decididament com una organització al servei de les entitats municipals.

En aquest sentit convé destacar, per la seva relació directa amb l'objecte del nostre estudi, la competència consistent en «l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de capacitat econòmica i de gestió menor», i també la de coordinar els serveis municipals per garantir-ne la «preparació integral i adequada» i, fins i tot la prestació per si mateix d'aquells serveis que revesteixen un caràcter supramunicipal (art. 36.1).

Aquesta referència mínima a les funcions provinciales ens és suficient per entendre que les Diputacions, en un futur immediat, s'han d'abocar a aquesta activitat de suport, assistència, i, en definitiva, de consolidació de les estructures municipals. Així, el que voldria remarcar és el fet que entre aquestes estructures municipals no només hi figuren els municipis considerats singularment, sinó també aquelles organitzacions mancomunatàries o associatives que els agrupen.

El Decret de 6 d'octubre de 1977 ja imposava a les Diputacions l'obligació de projectar la seva funció d'ajut i assistència d'una manera especial sobre els municipis petits i les agrupacions forçoses que els havien d'incloure (art. 8). Ara es tracta d'actualitzar la susdita comesa i d'adaptar-ho a l'esquema organitzatiu proposat i, així mateix, d'estendre la labor assistencial de les diputacions a les mancomunitats lliures i voluntàries creades pels mateixos municipis. D'aquesta manera, es podrà complir realment el fi institucional propi i específic de la Província de «garantir els principis de solidaritat i d'equilibri

intermunicipals (...) i, en particular, la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal» (art. 30.2a).

Així, doncs, a parer nostre, l'organització supramunicipal s'ha de sostenir en aqueixos dos pilars: la legitimació fonamental per part del municipi i l'assistència i cooperació de l'entitat provincial.

5. Estructures locals i planificació

Resta encara per determinar quin ha de ser l'àmbit material de les funcions que s'han d'atribuir a les organitzacions associatives dels municipis i, en conseqüència, quin ha de ser l'abast de la intervenció assistencial i cooperadora de la Diputació. Per tant, no té cap sentit començar a enumerar possibles llistes de les competències o dels serveis que ha de prestar l'entitat mancomunatària; entre d'altres motius perquè, segons el nostre esquema, als municipis els correspon la decisió lliure d'aquests extrems.

Tanmateix, una exigència de racionalitat, eficàcia i realisme elemental aconsella d'establir algun mecanisme que asseguri la coordinació de totes les iniciatives i un mínim d'homogeneïtat en el resultat del procés associatiu. Òbviament, no podem perdre de vista el factor de flexibilitat que hem valorat positivament en l'alternativa associativa. Basant-nos en aquest, cada mancomunitat podrà tenir uns objectius i unes comeses diferents, d'acord amb les necessitats específiques dels seus membres, i, fins i tot, assumir la gestió dels serveis que interessin únicament a alguns dels municipis associats.

De tota manera, cal tenir en compte que la coordinació es fa imprescindible i, a aquesta, s'hi pot tendir a través de la implantació correcta de les tècniques de planificació, tercer element constructiu de la perspectiva d'organització supramunicipal que hem anunciat al seu moment. La planificació com a forma de l'activitat administrativa és un tema que ha estat tractat àmpliament i, així mateix, ha estat objecte, a més, de diverses ponències i debats en aquest mateix curs. Per això no m'estendré en la seva anàlisi i em limitaré a subratllar breument les principals novetats que en el pla legislatiu s'estan produint.

Amb caràcter general, cal remarcar la revalorització del mètode planificador que s'endevina en el text del PLBRL. I, en concret, s'orienta en aquest sentit l'acció de les Diputacions provincials tal com es desprèn dels articles 35.2a i 55.1 del Projecte, en relació, sobretot, amb les seves competències de coordinació, assistència i cooperació a les entitats municipals individuals o associades.

Tal vegada convindria introduir una referència expressa a l'oportunitat que l'àmbit territorial de la planificació provincial sigui únicament el propi de la província, de manera que, en els supòsits necessaris, es pugui procedir a una comarcalització d'aquesta tendent a coincidir amb l'àmbit de les Mancomunitats comarcals constituïdes.

Pel que fa a la resta, la planificació, en la seva línia de definició d'objectius i prioritats, no pot ser fruit d'actuacions o d'iniciatives aïllades. Per això dèiem abans que el procés planificador ha d'involucrar conjuntament tots els nivells del poder local i regional, de manera que quedí realçada la seva funció

coordinadora. Entenc també que aquesta idea està recollida en el PLBRL, en particular als articles 53.54.2 i en especial al 55.1 el paràgraf darrer del qual disposa que les facultats de planificació, programació i ordenació corresponents a les entitats locals s'exerciran en el marc de les previsions dels plans d'abast superiors.

D'altra banda, l'esmentat article 54.2 s'ocupa de destacar el fet que el model genèric de planificació propugnat té un caràcter democràtic i participatiu marcat en favor de totes les Administracions interesades, per tal com, pel que fa als municipis i les seves organitzacions associatives, la planificació pot resultar un nou instrument d'articulació de l'Autonomia local.

Algunes de les idees que acabem d'exposar apareixen reflectides en la Llei catalana d'Alta Muntanya, de 9 de març de 1983. Quant al significat general d'aquest i, en concret, al paper del mètode planificador que s'hi regula, em remeto als meus treballs anteriors sobre el tema i a les referències que hi apareixen tractades en les ponències precedents d'aquest Curs.

Això no obstant, considero oportú recordar, per la connexió que té amb el nostre tema de reflexió, que la susdita llei significa una primera intervenció en ordre a crear estructures supramunicipals d'àmbit comarcal: els Consells Comarcals de Muntanya. La seva naturalesa jurídica i les característiques del seu règim organitzatiu, objecte d'un estudi recent (Tornos), ens permeten de conceptualitzar-los com a entitats representatives de finalitat participativa, és a dir, com a instrument d'integració dels interessos municipals i comarcals en el procediment d'elaboració dels plans comarcals que aprova la Generalitat. Per tant, no són ni entitats territorials en sentit estricte ni organitzacions associatives per a la gestió de serveis locals.

Certament aquesta és una iniciativa nova i interessant. L'autonomia local exigeix, entre d'altres extrems, la participació de les col·lectivitats de base i dels seus ens representatius en la presa de decisions per part d'instàncies superiors que afecten el seu cercle d'interessos. La figura del Consell Comarcal de Muntanya ens pot servir, així, per complementar la perspectiva d'organització supramunicipal que hem anat proposant fins ara, perquè, en efecte, hem dissenyat, de manera pressumptuosament genèrica, un model d'associació intermunicipal d'àmbit comarcal que presenta una vocació decididament gestora i prestadora de serveis municipals, o fins i tot supramunicipals, i que apareix com a punt de connexió amb les funcions d'assistència i cooperació de la Diputació. Una integració progressiva, i no excessivament difícil, dels Consells Comarcals de Muntanya amb els òrgans de govern de les mancomunitats comarcals permetria d'aglutinar, en una mateixa estructura supramunicipal, les funcions de representació i participació en el procés planificador, i les de gestió i prestació de serveis.

Tanmateix, avanço aquesta hipòtesi amb les totes les reserves que exigeix. la previsió de possibles conflictes de caràcter polític o localista que una operació d'aquesta mena pugui originar, però crec que no pot ser rebutjada per endavant perquè en el futur pot significar un mitjà important de reforç i de legitimació de les organitzacions supramunicipals.

Finalment, per acabar de completar les referències a la legislació catalana d'alta muntanya que estem considerant, em cal fer al·lusió directa a uns

aspectes d'aquesta relacionats amb el tema de la planificació que mereixen ser millorats substancialment.

En primer lloc, són excessivament dèbils les previsions de coordinació entre els plans comarcals de muntanya aprovats per la Generalitat i els instruments de planificació que poden adoptar d'altres Administracions públiques. Tal vegada, el desplegament del que disposa en aquesta línia coordinadora el PLBRL, comentat fa un moment, pot aportar solucions útils. Fins i tot es podria proposar que el contingut del pla comarcal de muntanya no es limiti, tal com succeeix en la seva llei reguladora, a programar les actuacions de la mateixa Administració de la Generalitat, sinó que abraci el conjunt d'iniciatives de les Administracions locals afectades.

I en segon lloc, assenyalar que, en la dita normativa no s'estableix cap forma de participació de les entitats locals en la fase de gestió i execució dels plans comarcals —que queda confiada a l'Administració autonòmica—, ni tan sols pel que fa a una intervenció de control o fiscalització mínima, que perfectament podrien desenvolupar els Consells Comarcals. Possiblement, la potenciació de les organitzacions supramunicipals en la línia que proposem podria oferir vies eficaces de superació d'aquestes deficiències.

V. CONCLUSIONS

De tot el que hem dit en aquesta llarga exposició, ens permetem de destacar a títol conclusiu els punts generals següents, que lògicament, un debat ulterior ha d'enriquir amb matisos amplis:

1. El municipi ha de continuar essent el nucli bàsic d'organització política i de participació de les collectivitats locals.
2. Les insuficiències del municipi petit per atendre els interessos socials que té encomanats s'han de superar amb instruments preferentment associatius.
3. L'organització supramunicipal resultant rep la seva força política legitimadora dels municipis autònoms que lliurement la componen, i els seus mitjans personals, financers i tècnics de l'ens territorial de suport, que és la província.
4. La línia de connexió entre l'activitat de les diferents organitzacions públiques, locals i regionals passa principalment per una política de planificació democràtica i descentralitzada.
5. A la Comunitat Autònoma li correspon, en darrera instància, la garantia de l'autonomia local i la responsabilitat en el suport a totes les entitats del seu territori, i també la coordinació de les iniciatives associatives amb el procés planificador.

Barcelona, juliol del 1984

ANNEX BIBLIOGRÀFIC

- ADORNATO, F.: *Veu Comunità Montane en Annuario delle Autonomie Locali 1984*, Roma, p. 104 i ss.
- ALBI, F.: *La crisis del municipalismo*, Madrid, 1966.
- ANIASI, A.: *Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie*, Roma, 1982.
- ARGULLOL, E.: *L'organització territorial a Catalunya*, en *Jornades sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya*, Barcelona, 1980, p. 201 i ss.
- BIN, R.: *Leggi regionali per la programmazione*, «Regioni e governo ilocales», 1982, núm. 1, p. 38 i 22.
- CARRILLO BARROSO, E. J.: *Regionalización y Administración Municipal en España: configuración y recursos municipales en las Comunidades Autónomas*, «RDU», 1984, núm. 88, p. 45 i ss.
- EMBED IRUJO, A.: *Autonomía municipal y Constitución: aproximación al concepto y significado de la declaración constitucional de autonomía municipal*, «REDA», 1981, núm. 30.
- FALCÓN, G.: *Riforma comunale e provinciale en Anuario*, cit., p. 560 i ss.
- FONT I LLOVET, T.: *Els Plans a la legislació sobre Alta Muntanya*, ponència presentada en les «Jornades sobre la comarca de muntanya com a Entitat local», Diputació de Barcelona, març de 1984.
- *Las competencias de planificación del ente comarcal*, comunicació presentada a les «Jornades de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso del Estado sobre Organización Territorial del Estado: Administración local», Madrid, maig de 1984.
- GIANNINI, M. S.: *Istituzioni di Diritto amministrativo*, Milà, 1984.
- JORDANA DE POZAS, L.: *Problemas de los pequeños municipios*, en «Estudios Jordana», Madrid, 1961, t. 1, p. 603 i ss.
- *Intermunicipalismo. Mancomunidades y asociaciones de municipios en «Estudios Jordana»*, cit., p. 684 i ss.
- MARQUÉS CARBO: *La cooperación intermunicipal*, en «Estudios Jordana», t. 3, Madrid, 1962.
- MARTÍN MATEO, R.: *La comarcalización de los pequeños municipios*, Madrid, 1964.
- MARTÍN-RETORTILLO, C.: *El municipio rural*, Barcelona, 1950.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S.: *Problemas de los municipios rurales*, en «Problemas políticos de la vida local», Madrid, 1961, p. 273 i ss.
- MENY, Y.: *Profili di Amministrazione locale. La riforma francese*, Pàdua, 1983.
- *La política de descentramiento in Francia del Governo Mauroy: legittimazione, integrazione e burocratizzazione*, «Le regioni», 1984, núm. 3, p. 332 i ss.
- MOREAU, J.: *La commune et la loi du 2 mars 1982*, «AJDA», maig de 1982, p. 307 i ss.
- *Administration régionale, départementale et municipale*, París, 1983.
- MUÑOZ MACHADO, S.: *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, 2 vols., Madrid, 1983-1984.
- NIETO GARCÍA, A.: *La organización local vigente: uniformismo y variedad*, en S. Martín-Retortillo y otros: *Descentralización administrativa y organización política*, Madrid, 1973, t. 2, p. 13 i ss.

- PAREJO ALFONSO, L.: *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.
- *Estado Social y Administración pública*, Madrid, 1983.
- POTOTSCHNIG, U.: *La riforma delle autonomie locali nel progetto governativo*, «Le regioni», 1983, núms. 1-2, p. 135 i ss.
- PUBUSA, A.: *Voz Ente intermedio en Anuario*, cit., p. 266 i ss.
- RISCO SALANOVA, A.: *Una posibilidad descentralizadora: la comarca*, en S. Martín Retortillo y otros: *Descentralización*, cit., t. 3, p. 559 i ss.
- SÁNCHEZ MORÓN, M.: *Las Comunidades Autónomas y la estructura de la Administración local*, «RAP», 1983, núm. 100-102, p. 2081 i ss.
- SAVIGNY, J. de: *L'Etat contre les communes?*, París, 1971.
- SIEDENTOPF, H.: *Le processus de réforme communale en République fédérale d'Allemagne*, «RFAP», 1981, núm. 17, p. 11 i ss.
- TORNOS, J.: *El ente comarcal en la Ley catalana de Alta Montaña*, comunicación presentada a les «Jornadas de Estudio de la Dirección General de lo Contencioso», citades.
- VANDELL, L.: *I modelli associativi nei progetti di riforma del governo locale*, «Regione e governo locale», 1982, núm. 2, p. 3 i ss.
- WUYTS, H.: *Les réformes de l'administration locale en Belgique depuis 1960*, «RFAP», 1981, núm. 17, p. 51 i ss.
- CASTELLS ARTECHE, J. M.: *La nueva problemática de las alteraciones territoriales municipales*, «RAP», 1983, núm. 100-102, p. 2159 i ss.