

LA PROVÍNCIA

JOSEP MARIA ESQUERDA I ROSET
Secretari General interí i Vice-secretari
de la Diputació de Barcelona

JOAN MAURI I MAJÓS
Coordinador de la Comissió informativa
d'Agricultura i Medi natural
de la Diputació de Barcelona

ROMÀ MIRÓ I MIRÓ
Oficial Major de la Diputació
de Barcelona

I. EL CONCEPTE TRADICIONAL DE LA PROVÍNCIA

L'organització territorial que ha estat vigent a Espanya fins a la Constitució de 1978, com és generalment conegut, estava inspirada en el sistema administratiu francès, el qual, de la mà dels constitucionalistes de Cadis, s'incorporà al pensament polític liberal espanyol.

La Revolució francesa es va imposar com un dels seus objectius fonamentals el de substituir l'organització política i social de l'«Ancien Régime» per una de nova inspirada en els més purs conceptes del liberalisme. La vida local de l'últim període de l'absolutisme estava caracteritzada per una complexa superposició de poders, detentats per l'estament nobiliari, sobre una divisió territorial, en la qual predominava la irregularitat i la desproporció entre les seves unitats. Si a això s'uneix la circumstància que el règim jurídic aplicable a cadascuna de dites unitats era, en molts casos, totalment divers, s'estarà davant d'un quadre molt ràpid de quin era el règim local que els homes de la Revolució volien canviar i que, entre altres novetats, va donar pas a la coneguda divisió departamental francesa.

Dita divisió es realitza amb la idea preconcebuda de la necessitat de centralitzar l'Estat, com a únic sistema per a superar l'antiga confusió de poders i de desigualtats jurídiques entre les diferents parts del seu territori i fer desaparèixer qualsevol situació diferenciada que, per ella mateixa, es considerava com una situació de privilegi i que el principi d'igualtat preconcibut no feia admissible. Per a superar aquest fet, s'articula una ordenació territorial en la qual tot el territori francès es divideix en Departaments; aquests en Districtes, i els Districtes en Cantons. Aquestes noves unitats territorials estan dissenyades geomètricament, per tal que cada una d'elles tingués una superfície similar, però suficient, per a «tous les objets de surveillance publique et à la prompte exécution des affaires» i, per altra banda, perquè «de tous les points du Département on puisse arriver au centre de l'administration en une journée de voyage». Cadascuna d'aquestes noves divisions són, així, uns quadrats d'una extensió similar, derivada de la distància

que en un o més dies es podia recórrer, segons els diferents nivells de l'organització.

Aquestes idees foren les que inspiraren el sistema napoleònic i les que, en un principi, recolliren els Constitucionalistes de 1812, però que mai es portaren a la pràctica amb la mateixa rigorositat que a França.

Tant a la Llei de 27 de gener de 1822, com al Decret de 30 de novembre de 1833, la divisió territorial espanyola es realitzà sobre la base de les antigues divisions històriques, si bé fraccionant-les, en alguns casos, com a Catalunya, en províncies. Això fa que, en ocasions, s'hagi mantingut la dita divisió territorial s'establí sobre dos nivells organitzatius, la regió i la província i també que rebés la crítica d'un pensador tan moderat com Silvela, partidari d'«una divisió territorial que, en lugar de repartir los antiguos reinos en provincias, hubiese procurado formarlos tomando terreno de unos y otros; una nomenclatura nueva que hiciese olvidar poco a poco la antigua...».

La Província espanyola, en l'esmentat Decret, es configura com una circumscripció territorial de l'Estat, regida políticament per un Governador, assistit per una Diputació, la qual està concebuda com una «asamblea de notables». A aquesta Diputació, a més a més, se li confereixen altres funcions, com la d'efectuar el repartiment de les contribucions generals i les lleves de l'exèrcit, la gestió de determinats establiments d'instrucció pública i beneficència, així com la de vetllar pel foment dels interessos econòmics de la Província.

No obstant això, les Diputacions, des del principi, iniciaren una progressiva i constant evolució, i com a conseqüència d'ella, a poc a poc anaren assumint competències locals que, a la llarga, van fer que se les considerés com a representatives d'uns interessos peculiars, diferents dels generals de l'Estat, i que per això necessitessin un govern totalment diferenciat d'aquell. D'aquesta forma, la Constitució de 1869 va atribuir a les Diputacions el govern i direcció dels interessos peculiars de la província i la Llei de 20 d'agost de 1870 va conformar la Província com un ens local, a la vegada que es mantenia com una divisió territorial de l'Estat.

Així mateix, cal remarcar que, si bé a partir de la Llei de 20 d'agost de 1870 es va reconèixer a les diputacions aquella capacitat jurídica per a intervenir en tots els assumptes d'interès per al seu territori, de fet, quan s'establí el seu règim competencial propi, el nombre de competències assignades sempre era molt reduït, i es referia a supòsits molt concrets i de difícil lligam entre si.

Així, i l'anterior Llei de Règim Local —text de 1955—, en tant que a l'art. 242 possibilitava a la Diputació a actuar en tot allò que es relacionés amb el foment i l'administració dels interessos peculiars de la Província, a l'art. 245 i següents, en fixar les seves competències específiques, aquestes es limitaven a l'establiment de l'Hospital Provincial; l'Hospital Psiquiàtric; l'Institut de Maternologia; centres de beneficència; la xarxa de camins provincials; el servei de subministrament d'energia elèctrica per als municipis de menys de 500 habitants; el servei contra incendis, quan els Ajuntaments el tinguessin insuficientment organitzat; les granges agrícoles, parades deamentals i centres tècnics d'informació per a ramaders i agricultors.

Com es veu, es tracta d'un llistat de serveis, al qual li manca una trama interna que li doni coherència i racionalitat. Aquesta és una característica que es manté al llarg del temps al règim provincial. Les competències de les Diputacions sempre tenen un caràcter puntual, sense estar referides a una idea conceptual que defineixi el que ha d'ésser la Província en el seu aspecte d'ens local.

Cal assenyalar, també, que l'art. 255 de la dita Llei atribuïa a les Diputacions la cooperació als serveis municipals, la qual s'havia de reflectir en un Pla Bienal, on es materialitzava la dita cooperació. Aquesta competència estava pensada per a ser una de les fonamentals de la Província, fins a l'extrem que García de Enterría, en un treball que es pot considerar ja clàssic, assenyalaria que després de dita norma es podia dir que la Província havia guanyat «carta de naturaleza» fins a l'extrem que es podia afirmar que el règim local espanyol s'havia provincialitzat.

No obstant això, cal afirmar que, si bé es pot considerar que la concepció tradicional de la Província en dita Llei havia arribat al seu moment culminant, a la pràctica la institució provincial no va respondre a aquella esperança, ja que la manca de mitjans econòmics li va impedir portar a terme aquelles competències, d'acord amb les exigències i nivells de servei propis del temps, i els Plans Biennals de Cooperació als serveis Municipals, no van passar de ser un llistat de subvencions, totes de poca quantia, sense un criteri definidor i vertebrador de les inversions a les quals es donava suport.

Ara bé, aquesta línia conceptual de la Província, que arrancant del liberalisme doctrinari del s. XIX abastà el moment culminant a la Llei articulada de 1955, entra en fallida amb la Constitució de 1978, i la Llei 7/85 de 2 d'abril en fixar-se, per primer cop, a la província uns fins propis a complir, els quals, en definitiva, la configuren conceptualment. Aquest fet sembla que permeti afirmar que el concepte tradicional de la Província en el nostre país, a l'igual que ha passat amb els que seguiren el model napoleònic ha entrat, no solament dins d'una forta crisi, sinó en una evident pèrdua de vigència.

L'esmentada crisi del concepte tradicional de la Província, no s'ha produït solament en el sistema espanyol, sinó que apareix, com després es veurà, en tots aquells països europeus que adoptaren el mateix model. Això convida a pensar si s'està davant d'una nova situació social que exigeix una particular reflexió.

II. LA REFORMA DE LES ESTRUCTURES TERRITORIALS EN L'HORITZÓ EUROPEU

Avui, és indubtable que, a tots els països europeus de planta napoleònica, la consolidació dels nivells federals i regionals de distribució dels poders accelera tècnicament el procés de reestructuració territorial i dels governs locals. Però, també, cal tenir en compte que les transformacions territorials a Europa, produïdes en el decenni 70-80, a nivell local i regional es mouen sobre principis i exigències socials força diferents dels existents en èpoques anteriors. Plantejar-nos avui una nova divisió territorial sense tenir en compte

l'efecte expansiu dels principis de descentralització i participació ciutadana, els efectes de la reestructuració econòmica provocada per la crisi, la reducció del sector públic i les dificultats reals de l'Estat protector que aboquen a la disminució de les prestacions socials, el procés de desenvolupament desigual provocat pel desenvolupament incontrolat dels anys seixanta i l'emergència dels anomenats drets difosos com el medi ambient, la protecció de l'entorn i la millora de la qualitat de vida, ens pot portar a una simple redefinició d'espais polítics que no resolguin els reptes fonamentals de tota operació d'organització territorial que oscillen entre la búsqueda d'una relació òptima entre funcions, grandària dels ens públics i cost dels serveis que demani la població i desenvolupament democràtic, proximitat de l'administració als ciutadans i facilitat de participació d'aquests en la gestió dels serveis.

Així, avui, una nova organització territorial ha d'inspirar-se en els principis següents:

a) Descentralització, democratització i participació ciutadana. És cert que el principi bàsic de la descentralització sols té una traducció possible: tot allò que pot ésser decidit i gestionat en un nivell inferior no ha d'ésser assumit en un nivell superior, però si la descentralització es vol democràtica, les funcions descentralitzades han de dependre d'una estructura política deliberant i representativa, dotada d'autonomia i suficiència en l'exercici de les seves competències que han de tenir un caire global i fugir de fórmules sectorials i compartimentades que no permeten la coherència de conjunt en l'exercici de les tasques de govern d'una comunitat territorial; a més, la descentralització ha de permetre la participació, cooperació i integració dels ciutadans representats directament o mitjançant els grups polítics locals o territorials que consideren que només obtenint quotes de poder polític en el seu territori podran impulsar la seva recuperació econòmica i social superant la crisi de legitimitat del sistema.

b) Crisi econòmica, política social i equilibri interterritorial. La crisi econòmica planteja nous requeriments territorials i administratius basats en la difusió de les activitats i la diversitat de demandes socials. Avui hi ha una diversitat de situacions a nivell territorial que fan conviure situacions de relatiu creixement econòmic i prosperitat amb situacions difícils i submergides, la qual cosa demana polítiques orientades a àrees específiques que donin suport als processos de desenvolupament endogen i reequilibri interlocal. Igualment, la concentració de relacions socials i personals en l'àmbit local i la diversitat de situacions de col·lectius específics definits per situacions de marginació i atur estructural demanen una acció pública, àgil i propra a la població. Tot això tenint en compte la veritable crisi de recursos que pateixen les nostres administracions públiques locals, crisi financera que accentua la necessitat de programació i planificació projectual de recursos que cada dia són més escassos i socialment més necessaris.

c) Nous problemes i demandes. A diferència de la societat dels anys trenta, apareixen nous objectius i noves solidaritats col·lectives entorn de temàtiques tan essencials com el medi ambient i la qualitat de vida, la conser-

vació de recursos no renovables, l'oci o els problemes relacionats amb el dret a la informació i a l'autogestió d'iniciatives comunitàries o cooperatives.

Així, la lògica democràtica de la descentralització i el criteri d'eficàcia social en l'administració, juntament amb la necessitat de reforçar el paper dels poders locals per lluitar contra la crisi i el deteriorament social, apareixen com els principals factors dels canvis institucionals i territorials produïts en els últims anys en l'horitzó europeu.

Es en aquest marc determinat que hem de situar el debat sobre l'ens intermedi produït en els països europeus arran de l'estructuració dels poders federals i regionals bastits en el constitucionalisme posterior a la segona guerra mundial.

En el benentès que qualsevol recurs als sistemes comparats ha de tenir en compte la peculiar articulació dels poders públics en el si de cada sistema i que, per tant, les comparacions que es desenvolupen s'han d'abordar des de lògiques funcionals però sense oblidar l'entorn constitucional legal de cada model administratiu.

Així, cal ressaltar que a Itàlia les regions ordinàries manquen de competències sobre règim local; a França, el model regional és un model basat més en un principi de descentralització administrativa que no política, a Quèbec es planteja un model dual d'administració local supramunicipal, i a Alemanya a més d'existir una gran varietat d'agrupacions municipals es mantenen amb força les facultats d'intervenció dels Lands envers els governs locals segons la tipologia competencial establerta.

Cal dir des del principi que en tots els països europeus la província, el departament i la institució paral·lela, representativa en el país d'origen de l'ens intermedi bastit en la vella planta napoleònica, no ha gaudit d'una excessiva popularitat i ha estat vist més com un obstacle per a les reformes institucionals i territorials que com un element d'aquestes.

Respecte de la província s'ha adduït que el seu àmbit anacrònic i geomètric no respectava les identitats històriques sorgides en el transcurs dels segles anteriors a la Revolució Francesa, la seva tradició d'administració instrumental del poder central, les seves competències sectorialitzades i especialitzades (s'ha parlat de la província-recipient) i la seva legitimitat democràtica des de la consideració d'aquesta com a instrument de les burgesies perifèriques més conservadores i més estatalistes. Però, també, cal afegir que les velles estructures intermèdies a pesar d'haver estat molt criticades s'han mantingut en tots els països llatins, en part per imperatius constitucionals, però també perquè el transcurs del temps ha permès a la província, creada pels interessos del govern central, assumir una fisonomia pròpia, com a grup social i territorial. En paraules de GIANNINI, la província que ha existit en virtut de fets històrics artificials ha acabat per crear situacions poc artificials.

Si repassem la literatura francesa o italiana ens trobarem amb treballs que encapçalen les seves tesis amb títols tan sorprenents com el nou departament (PONTIER), o la província nova (RAPPORTO ANIASI). Creiem que la situació és suficientment important perquè hi dediquem alguns paràgrafs, fo-

namentalment el cas d'Itàlia i de França, dos dels països més propers des de lògiques culturals i institucionals.

A Itàlia el debat sobre la conveniència de la supressió de l'organització provincial s'enceta arran de la discussió de l'actual Constitució republicana; aquest debat es va resoldre en base a organitzar territorialment l'Estat en regions, províncies i municipis. No obstant l'aprovació constitucional, el debat sobre la província es mantigué, les posicions contràries a la província continuaren al·legant el seu caràcter artificial i la inutilitat de la seva conservació, ja que estimaven que les regions havien absorbit les tradicionals funcions de competència provincial. La discussió va prendre força als anys 70, quan es va plantejar la reforma regional; això va reforçar les posicions antiprovincialistes, d'acord amb les quals el Parlament de l'Estat aprovà la institució de la «Comunitat Montana» a l'any 1971, i els legislatius de les Regions crearen els «comprensori».

L'experiència comprensorial té el màxim desplegament als anys 75 i 76. El comprensorio es planteja com un nou organisme de caràcter programador i planificador que intenta racionalitzar i coordinar les funcions públiques locals amb un caràcter global, alhora que permet a la Regió la programació i la planificació territorial amb la participació dels ens locals existents; la idea del comprensorio és la d'un interlocutor sintètic entre la regió i el municipi.

Però, a més, la institució comprensorial ha d'impedir l'estatalització dels poders regionals; cal tenir en compte que l'article 117 de la Constitució italiana assigna a les regions, com a principal funció, la legislativa. Així mateix, els correspon l'alta administració dels interessos del seu territori. No queda tan clar que l'administració ordinària dels serveis regionals es porti a terme mitjançant una administració pròpia; l'article 118 estableix que les Regions exerciran «normalment» les seves funcions administratives delegant-les als ens locals, o valent-se dels seus òrgans.

En la pràctica, la delegació no sistemàtica de serveis que va respondre a necessitats funcionals i específiques de cada branca de l'administració regional, la tensió interna dins la institució comprensorial entre predominis dels municipis petits-predomini dels municipis grans, i la manca de recursos financers i personals propis, va fer esclatar la institució comprensorial, que per altra banda tenia un àmbit territorial massa petit per al desenvolupament de la planificació territorial ambiental i manca dels mitjans financers necessaris per subjectar a una programació indicativa el conjunt d'obres i serveis de les entitats locals de base. Cal dir, també, que la prestació dels serveis supramunicipals mai no va ésser eficaç i pràcticament no va tenir importància.

Això va fer que la discussió sobre l'ens intermedi quedés oberta i l'experiència comprensorial subjecta a tota classe de crítiques basades en una fuga institucional cap endavant, que havia fet caure molts dels nous poders regionals en un incrementalisme nominalista dels ens existents que provocava superposicions, complexitats innecessàries, tensions entre els diferents nivells, augment del personal polític i administratiu, consolidació d'una estructura administrativa «irresponsable», etc.

No obstant l'abans esmentat, sembla que la vida dels comprensoris es va perllongant fins al voltant dels principis dels anys 80, on finalment el tema

comprensorial, i amb ell el debat sobre l'ens intermedi, acaba coincidint amb el del nou paper de l'estructura provincial, a la qual diferents poders regionals han anat delegant funcions.

Signe evident de la nova situació és l'aprovació d'una sèrie de lleis regionals sobre la reordenació de les competències dels ens regionals i infraregionals, en les quals juga un paper pilot la d'Emília-Romanya del 1984, en la qual en el seu article 1 es declara que la Regió assumeix la programació com a mètode de govern, assenyalant-se en el seu article 2 que la província exercirà, entre d'altres, la generalitat de les funcions de programació d'ordre econòmic, social i territorial propi de l'àmbit de les seves competències, la coordinació en les intervencions públiques en el seu territori i la intermediació entre la Regió i els seus municipis. Desapareix aquí, formalment, el comprensori, les seves funcions passen a la província i es podria dir que es dibuixa institucionalment el concepte de «nova província» avançat pel «Rapporto 1982 sullo stato delle autonomie» del Ministre per als Assumptes Regionals Aldo Aniasi, que parteix de la modificació territorial, institucional i sobretot funcional de les tradicionals àrees d'intervenció pública de l'entitat provincial en favor d'una nova província que ha de trobar la seva lògica institucional en l'elaboració dels instruments de programació, especialment en els sectors de desenvolupament econòmic i en els d'ordenació i defensa del territori, constituint un punt de relació entre la posició regional i la intervenció de nivell local.

Alhora, es confia la superació de l'excessiva fragmentació municipal a associacions intermunicipals voluntàries de caràcter general i polivalent, amb l'esperança que progressivament les associacions que lliurement es creïn acabin transformant-se en municipis comarcals, els quals tindrien com a principal funció la prestació dels serveis supramunicipals. Un intent de mancomunar forçosament els municipis, portat a terme per la Regió Toscana per Llei, amb data de 17 d'agost de 1979, ha estat molt criticat i pràcticament l'associació coactiva imposada per la Regió no s'ha portat a terme; en vista d'això, la mateixa majoria política ha aprovat, amb data de 24 de març de 1986, la transformació de l'agrupació voluntària.

La concepció de la nova província italiana té un fidel reflex en el projecte de llei sobre l'autonomia local, que avui està pendent d'aprovació en el Ple del Senat italià. Cal considerar la nova organització provincial des de l'aspecte territorial i des de l'aspecte competencial.

a) En l'aspecte territorial, la província es defineix com una circumscripció territorial dins de la qual es despleguen la major part de les relacions socio-econòmiques i històrico-culturals de la població resident. Aquest territori, per altra banda, ha de tenir un dimensionat tal en extensió, població, activitat productiva existent o possible, que permeti aprovar un programa de desenvolupament que afavoreixi el reequilibri econòmic, social i cultural de la població provincial i regional.

Sobre aquestes bases, el Projecte preveu la possibilitat d'una nova modificació del mapa provincial, amb uns certs límits:

1. Per a cada Regió, el nombre de províncies no pot superar en una tercera part el que existia l'1 de gener de 1985.

2. La població resultant de la modificació territorial no pot ésser inferior per a cada província als 200.000 habitants.

El procediment per a la modificació pot ser emprès per iniciativa dels municipis o de la Regió. Del Govern de la Regió passa la proposta a una Comissió Parlamentària per a qüestions regionals, la qual n'emet un informe; la modificació ha d'ésser aprovada pel Govern Central.

Com una particularitat dins d'aquest esquema provincial està la província metropolitana, fet que es produeix quan una àrea metropolitana coincideix amb el territori d'una província. Aquestes Províncies es caracteritzen per un notable reforçament del seu origen d'atribucions.

b) En l'aspecte competencial, a la província se li atribueixen un doble gènere de competències: les que la Llei li assigna com a pròpies i les que les Regions li deleguin, d'acord amb el manament establert per l'article 118 de la Constitució italiana.

Com a competències pròpies s'estableixen a favor de la província:

1. Col·laboració en la formació del programa econòmic i territorial de la Regió, i en aquest aspecte:

- Coordinar les propostes presentades pels municipis en relació amb el dit programa.
- Concórrer a les determinacions del propi programa.
- Formular, d'acord amb el programa regional, el propi programa plurianual i promoure la coordinació de l'activitat programativa dels municipis.

2. Adopció d'un pla territorial de coordinació en funció del programa i la legislació regional, en el qual s'estableixen els assentaments d'interès general i en particular:

- Les diverses destinacions del territori provincial.
- La localització d'infraestructures i de les vies de comunicació.
- Les línies d'intervenció per a la sistematització hidràulica, hidrogeològica i hidràulico-forestal i en general per a la consolidació dels sòls i la regulació de les aigües.
- Les àrees en les quals sigui oportuna la declaració de parcs o reserves naturals.

El programa plurianual i el pla territorial ha d'ésser remès a la Regió que pot demanar els canvis necessaris per a la seva conformació amb els objectius regionals de programació socio-econòmica i territorial.

3. L'assistència tècnica i econòmica als municipis per a l'execució de l'esmentat programa, així com la realització per compte dels municipis de les obres d'aquest que per la seva naturalesa o dimensions abasten zones intercomunals o tot el territori provincial, en els sectors següents:

- Defensa del sòl, tutela i valorització dels recursos hídrics.
- Sanejament de les aigües i de les emissions atmosfèriques i sonores.
- Residus sòlids.
- Protecció de la flora i de la fauna, parcs i reserves naturals.
- Tutela i valorització de l'ambient.
- Promoció de l'activitat cultural, social i esportiva i de la formació professional.

4. La resta de funcions que tradicionalment tenia assignades, amb l'excepció de les de beneficència i sanitat. Concretament:

- Vialitat i transport d'interès provincial.
- Caça i pesca en aigües interiors.
- Recollida i elaboració de dades.
- Competències connexes amb la instrucció secundària atribuïdes per la legislació de l'Estat.

En definitiva, per tant, la «nova província» és una acurada síntesi de les diferents propostes formulades i el producte de quinze anys d'experiències fallides en la recerca d'un model ideal d'ens intermedi que si l'identifiquem amb la proposta italiana, el podríem definir amb els trets següents:

a) Caràcter d'entitat local autònoma, tal com va ésser concebuda per la Constitució, i com a tal indisponible per al legislador ordinari.

b) Reestructuració territorial de la província a fi de fer-la coincidir amb un espai en què es despleguen la major part de les relacions socio-econòmiques i històrico-culturals d'una població, a la vegada que ha d'ésser suficient per a consentir una programació que permeti el seu reequilibri econòmic, social i cultural.

c) Assignació d'un conjunt de competències en les quals s'engloben les que tradicionalment havia ostentat, amb excepció de les de beneficència i sanitat, les quals s'havien fixat pels suprimits comprensoris, i les operatives en el camp del medi ambient, la promoció de l'activitat cultural, social, esportiva i de formació professional quan excedeixin l'àmbit local.

A França la posició del departament francès és diferencial envers la de la província italiana i espanyola; si bé ha estat atacat per la seva artificialitat mai no ha estat qüestionat frontalment, fonamentalment perquè els membres dels Consells Generals departamentals han jugat un paper de «notables territorials» que els ha permès presentar-se davant dels seus conciutadans com a intercessors, mediadors i arregladors d'equívocs prop de la poderosa administració perifèrica de l'Estat central francès. A més, a un país amb 36.394 municipis s'ha desenvolupat una forta cooperació intermunicipal, força heterogènia, però que disposa de l'instrument essencial de les mancomunitats de vocació múltiple que han eliminat molts dels problemes de minifundisme local que a altres països han provocat amb força el debat sobre l'ens intermedi.

No obstant cal tenir en compte això, que la institucionalització dels poders regionals a França ha anat acompanyada d'una intensa remodelació del paper del departament que deixa d'ésser una institució de mediació i de redistribució dels recursos estatals per convertir-se en un nou departament.

La Llei de descentralització de 2 de març de 1982, relativa als drets i llibertats dels Municipis, els departaments i les regions, no ha creat cap organisme nou, però sí ha suposat, al contrari, un gran canvi intern en els existents i en les seves relacions amb l'administració central. Així la Regió, que només era un establiment públic, ara ha esdevingut una entitat territorial, han desaparegut les tuteles administratives, corresponent el control de legalitat als tribunals i el control financer a les Cambres Regionals de Comptes.

Les Lleis posteriors de 1983 (gener i juliol) comencen a desplegar la Llei de 1982, pel que fa a la nova distribució de competències en base als principis següents:

a) Subsidiarietat: l'Estat ha de delegar a les col·lectivitats territorials totes aquelles competències que aquestes estan en condicions d'assumir.

b) Legitimitat: els ens locals estan preparats per assumir els assumptes que pertocuin a l'interès públic local, per tant, la tutela estatal és innecessària i ha d'ésser substituïda per l'acció dels tribunals contenciosos i la de les Cambres Regionals de Comptes.

c) Especialitat: la competència serà atribuïda a aquella institució amb «vocació» fonamental dominant.

d) Suficiència: la transferència de competències comporta la transferència de mitjans per al seu exercici.

En el marc del nou sistema la posició del departament sofreix un procés de reestructuració que és el que ha permès parlar del nou departament i d'una nova època per a la institució departamental. Concretament els canvis introduïts són els següents:

a) Un executiu departamental propi. La nova legislació ha trencat amb una llarga anomalia com és l'absència d'executiu designat per l'assemblea departamental per a la gestió dels assumptes del departament; el prefecte, funcionari estatal, antic executiu real del departament, ha estat substituït pel President del Consell General. Aquesta substitució ha provocat canvis importants en els serveis perifèrics de l'Estat que el President del Departament pot utilitzar per a l'exercici de les competències que li han estat ecomanades, sense excloure la possibilitat de transferència d'aquells en funció de la futura consolidació del repartiment de competències que es vagi produint.

b) Consagració jurídica de la tasca d'assistència tècnica, jurídica i financera en favor dels municipis o de les associacions intermunicipals, mitjançant una agència departamental, creada en forma d'establiment públic, que permet la participació dels ajuntaments o les mancomunitats dels municipis que ho desitgen.

c) Reforçament de les possibilitats d'intervenció econòmica dels departaments amb l'objectiu de:

- Afavorir el desenvolupament econòmic mitjançant l'atorgament d'ajudes directes o indirectes previstes en la planificació econòmica estatal.
- Protegir els interessos econòmics i socials de la població acordant ajudes directes a les empreses en dificultat.
- Assegurar el manteniment dels serveis necessaris per a la satisfacció de les necessitats de la població rural en cas d'absència o fallida de la iniciativa privada.
- Competències de gestió en matèria d'ordenació del sòl, transport escolar, policia del domini públic, ensenyament secundari, serveis socials, etc. Es tracta de competències sectorials molt sovint concurrents amb les desenvolupades per a la Regió o els municipis. Com a blocs homogenis cal fer referència al de viabilitat i carreteres, i al de prevenció i extinció d'incendis i tasques de salvament.

El que hem dit fins al moment ens permet dissenyar una imatge diferencial de l'anterior institució departamental; el nou perfil del departament estaria centrat en els trets següents:

a) El departament és una administració local autònoma i democràtica que gestiona els seus propis assumptes sota la responsabilitat dels seus òrgans de govern.

b) El departament assumeix les tasques d'assistència tècnica, jurídica i financera als municipis i les seves associacions.

c) El Departament assumeix entre les seves funcions la del desenvolupament econòmic i la lluita contra els efectes de la crisi, tasca comuna a la Regió i al municipi, però amb una especificitat pròpia, la de garantir el manteniment dels serveis necessaris per a la població rural. En la mateixa lògica, el departament concorre amb els municipis capital de departament, els de més de 100.000 habitants i els associats, en una carta de desenvolupament i planejament a la formació del Pla de Desenvolupament Regional.

d) Mitjançant la legislació sobre competències i la legislació sectorial, el departament assumeix les funcions de l'administració perifèrica de l'Estat en el seu àmbit territorial, cosa que justifica la utilització dels seus serveis perifèrics d'aquel i la seva possible transferència.

Relacionat amb el sistema francès, però en un context federal, al Canadà, el territori del Quebec ha estat dividit a partir de 1966 en una dotzena de regions administratives que es van crear després d'un seguit d'estudis de zones d'influència dels principals centres urbans a fi de permetre la desconcentració de les activitats governamentals i dels serveis governamentals de la província de Quebec. En el terreny local, la legislació tradicional distingia dos tipus d'entitats: els nuclis urbans que estaven regits per la llei de ciutats

i illes, i el nucli rural que està regit per la legislació municipal que estableixen els Consells de Comtat. A l'any 1970, seguint l'exemple del territori d'Ontario que havia creat en els anys 50 municipalitats regionals dotades d'un cert nombre de poders supramunicipals, Quebec crea les comunitats urbanes de Montreal, de Quebec i la comunitat regional d'Ottawa per la part de la regió metropolitana de la capital federal. Aquests poders supramunicipals desenvolupen activitats principalment de planejament territorial i presten serveis de policia, bombers, escoles, etc. Es tracta d'entitats supramunicipals per a zones amb grans concentracions urbanes. Per a les zones rurals funcionen les anomenades municipalitats regionals de comtat que subdivideixen el conjunt del territori en 94 unitats que inclouen una mitjana de població global de 40.000 habitants i una mitjana de 15 municipis, en el benentès que el territori municipalitzat compren el 12 per 100 del territori total per 180.000 km² on existeixen 1.530 municipis. La finalitat principal d'aquestes noves entitats és assegurar la capacitat tècnica i econòmica dels municipis. Es tracta, per tant, d'un model tardívol d'organitzacions intermèdies, que pretén, precisament, en paraules de CERMAKIAN, professor a la Universitat de Quebec, ésser la instància de cooperació intermunicipal i de representació d'interessos comuns, respectant el paper dels municipis.

A Alemanya, juntament amb els municipis, nucli bàsic de l'administració local, es reconeix també constitucionalment l'existència d'agrupacions municipals, fonamentalment de Districtes, tenint en compte que a més existeixen altres agrupacions, totes elles d'una importància menor en relació amb els primers ens esmentats, i d'una gran varietat de Land a Land, que assumeixen aquelles tasques que ultrapassen la capacitat municipal; això no obstant, hi ha ciutats independents que, per reconeixement legal exprès, no pertanyen a cap districte.

Els Districtes assumeixen les funcions que els atribueix cada llei estatal. En general, les seves competències responen a un triple criteri d'atribució. En primer lloc, funcions de caràcter supramunicipal, com la construcció i manteniment de carreteres comarcals, els grans centres hospitalaris, els transports interurbans o la vigilància de la contaminació atmosfèrica. En segon lloc, funcions complementàries, respecte d'aquells Municipis sense capacitat suficient per a assumir-les per si sols. Aquest és pròpiament un supòsit de substitució en l'exercici de competències municipals, que varia, quant al seu contingut, de municipi a municipi. I, finalment, funcions de suport en l'exercici de competències pròpies dels Municipis, d'un abast molt divers i que troben la seva justificació en el principi de solidaritat que ha de presidir les relacions entre els ens públics.

Finalment, i com a cas paradigmàtic, cal fer esment del cas portuguès; en la Constitució de 1976 s'ha afirmat la supressió de la província a fi de permetre el desplegament de les institucions regionals, però les Regions sols han estat bastides en els territoris insulars (Açores i Madeira), mentre que en els continents les Regions han quedat sobre el paper i el sistema provincial segueix en funcionament. En canvi, fora de l'àrea llatina, Anglaterra i el països escandinaus han substituït les províncies per institucions de nova planta.

De tot el que s'ha dit fins al moment es desprèn que els processos de

reestructuració territorial en l'Europa del 80 s'han inspirat en principis bàsics com el de descentralització, democratització, participació, lluita contra la crisi econòmica i les seves conseqüències, planificació i programació concertada de l'activitat pública i defensa de les prestacions personals i dels drets o col·lectius propis d'un Estat social modern. Així mateix, el perfil del nou ens intermedi es desprèn de l'aplicació d'aquests principis a la realitat històrica i institucional de cada país, però té uns trets característics que podríem explicitar en els apartats següents:

a) L'Ens intermedi és un ens autònom, descentralitzat, que gestiona els seus assumptes sota la seva pròpia responsabilitat, organitzat territorialment en unitats relativament grans i homogènies.

b) L'Ens intermedi és un esglaó de síntesi entre la Regió i els municipis a efectes de planificació i programació de l'activitat pública local; recull els interessos i objectius de les comunitats de base, els integra en la planificació i programació regional i col·labora en el desenvolupament de les accions planejades o programades intentant evitar les incoherències, funcionals o territorials, del sistema.

c) L'Ens intermedi concorre al desenvolupament econòmic i social del seu territori, procurant el seu equilibri i prestant especial atenció a les àrees menys articulades o més desfavorides.

d) L'Ens intermedi dóna suport tècnic, jurídic i econòmic a les unitats locals de base i a les seves associacions.

e) L'Ens intermedi assumeix com a propis els serveis i les obres, principalment en aquelles matèries relatives a les condicions de vida col·lectiva o de competència local i de caràcter intermunicipal.

f) L'Ens intermedi assumeix, per delegació o transferència, competències sectorials de l'administració perifèrica de l'Estat o de les Regions que passen a dependre d'un executiu elegit o representatiu.

Els principis esmentats troben una àmplia traducció en la nostra Constitució que qualifica l'Estat espanyol com un Estat social i democràtic de dret, adjectivació que es trasllada a l'estructura i funcionalitat de tots els poders públics de l'Estat com un ordenament organitzat en diversos nivells territorials i obert al conjunt de la societat.

Aquesta qualificació constitucional es pondera des de la seva perspectiva social en la implementació d'un principi d'igualtat, és a dir, de correcció de les desigualtats, real i efectiu que demana un ordre econòmic i social just, basat en un equilibri regional i personal equitatiu, que té com a conseqüència la regulació del procés econòmic mitjançant els oportuns instruments de planificació i el reconeixement de determinats drets i llibertats de clar contingut social (Seguretat Social, educació, habitatge, sanitat, medi ambient, joventut, consum, tercera edat).

Així mateix, la definició democràtica de l'Estat ha de garantir la

interposició dels grups institucionalitzats; recordem que el municipi ha estat definit com un punt de confluència entre la societat civil i l'Estat, capaçs de mitjançar entre els ciutadans i les administracions públiques. L'Estat espanyol és avui una democràcia parlamentària tendent a l'establiment d'una societat democràtica avançada que demana una participació activa a tots els nivells. No és necessari advertir que el mandat constitucional s'estén a tots els poders públics i que això es tradueix en l'ampliació de l'àmbit funcional de l'Estat (funció assistencial, intervenció i tutela de l'economia, defensa dels drets difosos, remodelació social), i en la seva pròpia estructura que es vol descentralitzada i participativa.

Així, i en relació amb la qüestió tractada, no és suficient afirmar el principi d'autonomia local contingut als articles 137, 140, 141 i 142 de la Constitució, sinó que, a més a més, cal tenir en compte l'article 9.2 de la participació d'aquests en la vida política, econòmica, cultural i social, i sobretot, articles com el 40, que assigna als poders públics la promoció de les condicions favorables per al progrés social i econòmic i per a una distribució de la renda regional i personal més equitativa en el marc d'una política d'estabilitat econòmica i plena ocupació; el 130 que estableix el desenvolupament econòmic com a tasca dels poders públics; el 131, segons el qual correspon a l'Estat la planificació de l'economia, o tots aquells articles que al Capítol III del Títol I comencen amb clàusules com «els poders públics promouran...», «l'Estat vetllarà...», etc., referits a la Seguretat Social, la cultura, el medi ambient, l'habitatge, el consum, la joventut, etc.

L'article 137 de la Constitució organitza territorialment l'Estat en un model tripolar: municipis, províncies i comunitats autònomes, però el 141 obre la possibilitat d'una organització territorial quadripolar de l'Estat en admetre en el seu paràgraf 3 la creació d'agrupacions de municipis diferents de la província.

Així l'Estatut de Catalunya estructura la seva organització territorial en municipis i comarques, sense perjudici de l'organització de la província, com a entitat local i com a divisió territorial per al compliment de les activitats de l'Estat. També es podran crear demarcacions supracomarçals i agrupacions basades en fets urbanístics i metropolitans i altres de caràcter funcional i fins específics. La Llei 7/1985 de 2 d'abril, Reguladora de les Bases del Règim Local, ha de tenir una especial transcendència en tot procés de reestructuració territorial que es plantegi sobre la base de modificar l'estructura dels governs locals existents en aquests moments en el nostre país.

Abans d'analitzar la configuració de la institució provincial en el text esmentat, cal tenir en compte que la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local afirma el dret de les Corporacions Locals a intervenir amb la intensitat i l'abast màxim que demana l'existència d'interessos propis en qualsevol assumpte públic que afecta directament el cercle dels seus interessos, atribuint-los competències en funció de les característiques de l'activitat pública de què es tracti i de la capacitat de gestió de l'entitat local, tenint en compte que, segons l'article 2 de la Llei, en l'atribució de competències juguen un paper determinant els principis de descentralització i de màxima proximitat de la gestió administrativa als ciutadans de tal manera que, segons l'article 27 de

la Llei, un dels principis que recomanen la delegació de competències de l'Administració de l'Estat, de les Comunitats Autònomes i d'altres entitats locals en favor del municipi, és l'eficàcia de la gestió pública però també la participació ciutadana.

En canvi, sorprèn que la tècnica de la planificació i la programació no hagi estat incorporada al text bàsic com un dels factors estructurants de l'acció pública en el continuum d'administracions territorials. Les referències expressades a la planificació i programació s'esgoten en l'article 4 com a potestats de cada administració local en l'organització i execució dels serveis i, en l'article 7.2, on es produeix una assimilació important de la tècnica de programació amb la de coordinació, referència que en parlar de les competències provincials i de facultats de coordinació de les Comunitats Autònomes sobre l'activitat de l'Administració Local, veurem que té el seu interès diferencial.

Per últim, cal fer esment que la nova regulació del Règim Local possibilita l'existència d'una pluralitat d'instàncies administratives dotades de facultats d'autogovern i autoadministració per a la gestió dels seus interessos, d'uns interessos que sovint seran superposats o concurrents amb altres entitats públiques, i per això la mateixa llei preveu l'articulació de les diferents accions mitjançant un seguit de tècniques o relacions interadministratives, principi que s'expressa amb correcció a l'article 10 de la Llei Reguladora de les Bases de Règim Local i es modula al Capítol II del Títol III.

III. EL CONCEPTE DE LA «PROVÍNCIA» EN LA LLEI 7/1985

El perfil de la institució provincial a la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local ens ve dibuixat pels articles 31 i 36-37 del text esmentat, en el benentès que es tracta de definicions qualitativament diferenciades, ja que l'article 31 explicita els fins propis i específics de la província que constitueixen el seu nucli essencial, mentre que els articles 36 i 37 atribueixen a les Diputacions les competències instrumentals necessàries per al compliment de les seves finalitats bàsiques. És des d'aquesta òptica que cal entendre la nova institució provincial definida per l'article 31.1 com a entitat local determinada per l'agrupació de municipis, cosa que té conseqüències evidents en la seva estructura i funcionalitat, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat per al compliment dels seus fins, és a dir, dotada d'autonomia pròpia.

L'article 31.2 de l'esmentada norma confia a la província la responsabilitat de garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipal, en el marc de la política econòmica i social.

El concepte de solidaritat és recollit a la Constitució i desenvolupat per la jurisprudència i la doctrina en una triple accepció:

a) La solidaritat s'utilitza com un principi finalista que ha d'aconseguir un objectiu econòmic o social, com «l'establiment d'un equilibri econòmic, adequat, i just», previst a l'article 138 de la Constitució.

b) La solidaritat actua com un principi inspirador d'altres, com el d'e-

ficàca o el de coordinació, sobretot envers aquells serveis o infraestructures que beneficien o perjudiquen una comunitat territorial en detriment o en favor d'altres col·lectivitats; alhora, el principi de solidaritat vertebrava una política d'inversió pública determinada per recursos escassos que han d'ésser utilitzats òptimament.

c) El principi de solidaritat actua com a principi integrador d'un sistema basat en l'autonomia, però que es vol unitari, actuació que s'ha de produir en un doble sentit:

1. La solidaritat ha de permetre el reforçament de l'autonomia, ha de permetre que entitats formalment iguals però substancialment desiguals en funció dels seus recursos continuïn exercint competències i responsabilitats que, sense el recurs a la solidaritat, no podrien ésser ostentades amb eficàcia.

2. El concepte de solidaritat actua com un límit negatiu en l'exercici de les pròpies competències, com a obligació positiva d'enteniment i col·laboració entre diferents poders públics que ha de permetre la conservació del sistema, implicant un comportament que evita tota actuació pròpia que no consideri els interessos dels altres.

És amb aquesta lògica que cal entendre l'article 2 de la Constitució, que reconeix i garanteix el dret a l'autonomia de les nacionalitats i regions que integren la nació i la solidaritat entre elles.

Així, doncs, de l'enunciat de l'article 31.2 de la Llei 7/1985 hem d'entendre que la Província ha de desenvolupar una actuació dirigida a promoure l'equilibri intermunicipal del seu territori que passi per garantir uns mínims estàndards en la prestació dels serveis públics locals en el seu àmbit territorial i, un cop aconseguits aquests, procedir a una certa correcció dels desequilibris en el major nombre de camps econòmics i socials possibles. D'entrada, per tant, la idea de reequilibri intermunicipal d'acció sobre el territori passa a ser bàsica en la definició del paper que la Llei atribueix a la Província. Aquesta mateixa idea en comporta una altra, igualment bàsica; concretament, que l'esmentat territori, per la seva extensió, població, activitat productiva i possibilitats de localització i creixement, ha d'ésser suficient perquè permeti una acció de desenvolupament que afavoreixi el reequilibri econòmic i social del dit territori i perquè s'optimitzin els recursos destinats a aquest. Ara bé, tal acció d'equilibri territorial no és de lliure disseny per part de la Província, ja que l'esmentat article 31.2 la situa en el marc de la política econòmica i social que ha d'ésser definida per les administracions superiors mitjançant els instruments que després esmentarem. Des d'una altra perspectiva, el principi de solidaritat, per a una província que es vol agrupació de municipis, significa possibilitar el bon funcionament del sistema local sense incoherències ni disfuncionalitats que pertorbin el bon funcionament de l'estructura pública local o entrin en contradicció amb els interessos de l'administració autonòmica o estatal, actuant com un element sintètic entre les administracions superiors i els ens locals, garantint sempre

l'autonomia i la suficiència dels municipis per a fer front a les responsabilitats que els pertanyen en el govern dels seus assumptes propis i exclusius.

Així, es fa evident que la garantia dels principis de solidaritat i equilibri intermunicipal, com ho esmenta el mateix article 31.2, actua assegurant la prestació integral i adequada en la totalitat del territori provincial dels serveis de competència municipal, fonamentalment, i, tal com es disposa en l'article 26.3 de la Llei, dels anomenats serveis públics mínims, i participant en la coordinació de l'Administració Local amb la de la Comunitat Autònoma i la de l'Estat, coordinació que s'expressa en un doble sentit: a) afavorint una actuació conjunta de les entitats que formen part de la mateixa estructura local compatible amb els objectius i prioritats; b) recollint i ordenant les aspiracions i interessos de les Corporacions Locals del seu territori.

A tall d'exemple, cal dir que l'acció d'equilibri territorial de la Província en el camp econòmic i social s'hauria d'inserir dins de l'àmbit del planejament de desenvolupament regional realitzat per l'administració de la Generalitat; així la Província, en el seu àmbit i amb l'aportació del seus recursos, contribuiria a operacions integrades de reequilibri territorial. Però, al mateix temps, en una concepció cooperativa del sistema, per simple racionalitat, la província hauria de concórrer i de participar en la seva elaboració.

Un cop hem intentat definir aquells fins essencials i irrenunciables que configuren el perfil de la institució provincial, cal veure quins són els instruments amb què han estat dotades les Diputacions per a fer front al nucli primari de les seves responsabilitats, instruments continguts a l'article 36 del text que comentem.

Seguint el model de la Llei de Bases Reguladora del Règim Local, a les Diputacions els corresponen les competències pròpies que els atribueixin les Lleis de l'Estat i de les Comunitats Autònomes, competències que hauran d'estar en relació amb els principis de solidaritat i equilibri intermunicipal, referides als diferents sectors de l'acció pública local.

En tot cas, i amb plena congruència amb allò que s'ha dit fins al moment, a la Diputació li correspon la coordinació dels serveis municipals entre si per a garantir la prestació integrada i adequada, en la totalitat del territori provincial, dels serveis de competència municipal, coordinació que, en aquest cas, està exempta de tot matís jeràrquic i que té com a principal instrument la planificació via pla provincial de cooperació a les obres i serveis de competència municipal, coordinació que, d'acord amb la lògica de la Llei, es vol concertada amb els municipis que han de participar en l'elaboració del Pla i amb la Comunitat Autònoma que assegura en el seu territori la coordinació dels diferents plans provincials.

A la Diputació li correspon també l'assistència i cooperació jurídica, econòmica i tècnica als municipis, especialment als de menor capacitat tècnica i de gestió, a fi d'assegurar l'accés de la població al conjunt de serveis mínims de competència local, cooperació com a necessitat estructural de funcionament del sistema local, com a reforçament de l'autonomia local, però també com a garantia bàsica de l'accés de tots els ciutadans als serveis mínims locals, cosa que permet, d'acord també amb els principis de major eficàcia i econòmic-

tat en la prestació dels serveis, utilitzar qualsevol de les fórmules d'assistència i cooperació amb els municipis (convenis administratius, consorcis, etc.).

En pro d'aquest principi de major eficàcia i economicitat, és a dir, d'optimització de recursos, i tenint en compte l'existència de serveis o prestacions d'ús col·lectiu i de competència local que han de generar utilitats per a col·lectius de ciutadans més amplis que els que formen la comunitat local, la Llei habilita les Diputacions per a la prestació de serveis públics de caràcter supramunicipal i, en tot cas, supracomarcal.

Per últim, la clàusula general del foment i l'administració dels interessos peculiars de la província ens permet arribar amb rapidesa a dues conclusions: l'existència d'una comunitat provincial que gestioni en règim d'autonomia els seus assumptes propis i la primàcia que en la institució provincial es dóna a les tasques de promoció d'activitats que permetin superar els desequilibris territorials existents, no sols mitjançant la transferència de recursos, sinó també mitjançant l'aprofitament i foment dels existents.

En breu referència a l'article 37 s'ha de partir dels principis de descentralització i democràcia de què hem fet esment al llarg d'aquest text. La referència a la delegació i encàrrec de funcions de les Comunitats Autònomes i de l'Estat en favor de les Diputacions en els termes i conclusions previstos en aquesta disposició, ha estat vista en el millor dels casos, pels administradors polítics i els tratadistes, com una mera declaració de voluntat que pretenia evitar una inflació burocràtica que, tard o d'hora, s'acabaria produint. Creiem que el problema és un altre; es tracta de decidir si la descentralització és un principi essencial de la nostra estructura administrativa i si és bo que la gestió ordinària dels serveis depengui d'executius representatius, responsables políticament, i no de funcionaris territorials que exerceixin un feix de funcions desconcentrades. El que no és admissible és defensar un model d'administració indirecta a nivell regional mitjançant el qual no hi ha quasi administració perifèrica de l'Estat i aquesta queda absorbida per la Comunitat Autònoma, considerant, alhora, que cada Comunitat Autònoma ha d'estructurar la seva xarxa de serveis territorials. Seria lògic que el principi de descentralització no s'apliqués únicament i exclusivament a les relacions entre l'Estat i les Comunitats Autònomes i que, per tant, l'administració perifèrica comunitària fos l'administració local en els àmbits més idonis per a la prestació dels serveis corresponents.

En el marc de la Llei 7/1985, cal fer una referència a les comarques que, segons l'article 42, poden crear en el seu territori les Comunitats Autònomes d'acord amb allò que disposen els seus Estatuts, tenint en compte que, segons l'Estatut de Catalunya, la comarca com a entitat territorial dotada d'autonomia és una entitat necessària, és a dir, tot el territori català, ultra altres divisions, s'ha de distribuir en circumscripcions comarcals.

En el paràgraf 2 de l'article precitat es preveu que la iniciativa per a la creació d'una comarca pot partir dels municipis interessats i que la seva creació ha de comptar amb el consentiment d'un determinat percentatge de municipis i, en el supòsit que la comarca agrupés municipis de més d'una província, amb l'informe favorable de les Diputacions del seu àmbit territorial. Les Lleis de les Comunitats Autònomes han de determinar l'àmbit

territorial de les comarques, la composició i el funcionament dels seus òrgans de govern, així com els recursos i les competències que els pertocuen, tenint en compte que la creació de les comarques no podrà suposar la pèrdua per als municipis de la competència per a prestar els serveis mínims ni privar aquests de tota intervenció en les matèries definides com a sectors d'intervenció de l'acció pública local.

A Catalunya és fonamental tenir en compte el que determina la Disposició Addicional 4a. de la Llei 7/1985, que permet constituir per Llei del Parlament de Catalunya, aprovada per majoria absoluta, la comarca o les comarques necessàries per estendre aquesta estructura territorial a tota Catalunya en el cas que, d'acord amb el que es preveu al número 42 d'aquesta Llei, s'impedeixi de forma parcial i minoritària l'organització comarcal del conjunt del territori de la Comunitat Autònoma.

De les disposicions esmentades sols hem de fer dues observacions:

a) La necessitat d'un acord institucional que permeti superar els entrebancs formals que suposaren per a la generalització de la institució comarcal un desacord municipal sobre la majoria de les comarques a constituir, desacord que entenem que estaria en contradicció amb l'esperit de l'Estatut.

b) Subratllar que els municipis conservaran la seva competència sobre els anomenats serveis mínims i un nivell d'interacció indeterminat sobre els sectors materials d'acció local, amb la qual cosa la comarca s'haurà d'omplir d'aquelles competències que li atribueixi la legislació autònoma i passarà a ser un organisme de segon grau en el «continuum» d'administracions locals, la qual cosa prefigura un sistema amb dues entitats intermèdies que cal diferenciar funcionalment.

Amb aquesta òptica, creiem que la província ha de tenir reservades totes les competències necessàries per actuar en els seus fins propis i específics, que han de fer possible la solidaritat i equilibri intermunicipal dins de la planificació econòmica i social de la Generalitat i de l'Estat. En aquest sentit correspon a les Diputacions la formació i execució dels programes que siguin necessaris, així com l'establiment i la gestió dels servis territorials previstos en els esmentats programes que s'hagin de fixar per atendre àrees territorials o serveis de consum col·lectiu, que troben el seu nivell òptim de prestació en territoris amplis i homogenis de geometria variable.

Al contrari, la comarca ha d'atendre tots aquells serveis que es presten directament a favor de les persones i que no poden ser atesos de forma correcta per part dels municipis, ja per manca de mitjans o per raons d'economia d'escala. En aquests casos la immediata que la gestió comarcal comporta és una garantia de millor prestació, que una gestió centralitzada des de la capitalera de la Província no pot assolir.

IV. CONDICIONAMENT DE LA LLEI DE BASES DE RÈGIM LOCAL SOBRE EL PROJECTE D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA

Com assenyala el professor Ignacio de Otto, «les bases són, com a dret de l'Estat, normes de validesa general que creen un comú denominador normatiu, un dret que respon al principi de la unitat com un límit al de la circumscripció a què dóna lloc la pluralitat d'ordenaments jurídics en el nostre sistema constitucional».

Aquesta unitat es podria assolir seguint dos sistemes:

a) Mitjançant la formulació d'uns principis generals, directament no aplicables, que veiem desplegats per la legislació de les Comunitats Autònomes.

b) Mitjançant l'aprovació d'una regulació concreta i detallada de determinats aspectes d'un sector, els quals quedarien sotstrets a la competència de les Comunitats Autònomes.

Tal plantejament ha estat resolt pel Tribunal Constitucional en el sentit que una norma bàsica no cal que fixi els esmentats principis, sinó que pot regular directament determinades matèries, i, en aquest cas, la dita regulació fora d'aplicació immediata, per la qual cosa aquell Tribunal es decanta a favor del segon d'aquells dos sistemes.

Per altra banda, s'ha plantejat la qüestió de quins són els requisits que una norma ha de reunir perquè pugui ésser considerada com a bàsica. Davant d'aquesta qüestió han aparegut dues posicions:

a) Concepció formal. Per aquesta posició una norma solament pot ser bàsica quan s'aprovi amb aquest caràcter, i es faci constar així expressament, o quan atorgui el caràcter de bàsica a alguna altra preexistent.

b) Concepció material. La norma bàsica solament té aquesta naturalesa quan realment ho és, això amb independència de si ha estat declarada com a tal pel legislador. Aquesta concepció pressuposa poder fixar uns criteris que permetin conèixer quan una norma pot ser bàsica. A aquest respecte s'assenyala que la Constitució, en el seu article 149.1, ha pretès que en certs sectors de l'ordenament jurídic hi hagi una regulació parcialment igual per a tot l'Estat i parcialment diversificada. D'aquesta forma la Constitució configura un règim competencial compartit, de forma tal que l'Estat pot imposar una normativa igual a tot el país condicionant la legislació autonòmica, a la vegada que les Comunitats Autònomes disposen d'un espai propi que condiciona el legislador estatal. Les normes bàsiques seran les que serviran per a establir precisament aquell règim unitari, en tant que les normes estatals no bàsiques seran les de possible modificació per al legislador autonòmic per a establir aquella legislació diversificada.

El Tribunal Constitucional ha anat aprofundint envers aquestes qüestions i així, després d'unes inicials vacil·lacions, ha vingut a identificar la norma

bàsica amb tota aquella que tendeixi a vetllar per l'interès general comú a tots els espanyols.

A la vista d'aquesta jurisprudència constitucional, i pel que fa al concepte del «règim jurídic de les administracions públiques» i, en concret, de les entitats locals, hem de concloure que avui la legislació bàsica de l'Estat en matèria d'entitats locals abasta la composició d'òrgans de govern, l'estructura, les nocions d'interessos peculiars, les competències pròpies i els serveis mínims, el procediment i el règim de recursos, l'organització, en un sentit ampli que comprèn també les relacions interadministratives; en definitiva, s'ha de centrar en determinats aspectes organitzatius i competencials continguts a la Llei Reguladora de les Bases del Règim Local.

Des d'aquesta lògica, el legislador comunitari podria haver regulat la part de la matèria que li pertocqués i complementar la regulació bàsica de l'Estat. Així, en la matèria que ens ocupa, podria haver ordenat les condicions de subsidiarietat entre les diferents administracions locals, les formes i condicions de la participació de les Diputacions en la coordinació de l'Administració Local amb la de la Comunitat Autònoma i la de l'Estat, les fórmules i condicions de la coordinació dels serveis municipals entre si, els termes en què s'ha de prestar l'assistència i cooperació jurídica, tècnica i econòmica als municipis, condicions per a l'establiment i gestió dels serveis públics de caràcter supramunicipal i, en el seu cas, supracomarcal, les tècniques de foment amb que serveixen els interessos peculiars de la província, i de forma especial, l'abast i conseqüències pràctiques del principi de solidaritat i equilibri intermunicipal, regulant l'articulació de la planificació i programació de l'activitat pública local en els sectors econòmics i socials amb el planejament del desenvolupament regional i territorial. Tot això tenint en compte que les competències són indisponibles i que s'ha de permetre el compliment dels seus fins a les entitats locals articulant la seva actuació mitjançant procediments que els permetin actuar com a estructura pública local, com un tot unitari, respectant sempre l'autonomia i responsabilitat de cada entitat, vetllant pel bon funcionament del sistema i per la seva conservació.

Tenint en compte que el bloc normatiu autonòmic no desplaça el bloc normatiu estatal considerat com a bàsic, sinó que es produeix una competència normativa de directa aplicació en el millor dels casos, la falta d'integració normativa d'ambdues Lleis pot provocar el sorgiment dels dos subsistemes locals, que entraria en contradicció dispersant els esforços i recursos públics, o superposant actuacions i fent inviable el funcionament d'un sistema quadripolar d'administració catalana que ja de per si és de difícil articulació.

V. LES PROPOSTES D'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA PRESENTADES FINS AL MOMENT

Ens proposem en aquest apartat passar revista a les diverses concepcions sobre la província incorporades a les proposicions de llei o documents de treball presentats al Parlament de Catalunya sobre organització territorial, con-

cretament als del Grup Parlamentari del PSUC, Grup Parlamentari Popular i el Document de Treball presentat pel Consell Executiu.

Respecte a la proposició de Llei sobre Organització Territorial i Divisió Administrativa de Catalunya presentada pel Grup Parlamentari del PSUC, poc és el que es pot dir, ja que es parteix d'una província única, aprovada per Llei Orgànica a les Corts Generals, fet habilitant que respon a una decisió política que encara no s'ha produït.

En relació amb els altres textos esmentats, conceptualment podríem distingir els apartats següents:

1. *Concreció conceptual de la província*

Si bé el document del Grup Parlamentari Popular reproduïx literalment en el seu article 54 les finalitats pròpies i específiques de la província, com és garantir els principis de solidaritat i equilibri intermunicipal, ignora que aquests principis es desenvolupen en el marc de la política econòmica i social i que tenen un clar límit en la planificació que sobre els esmentats sectors portin a terme l'administració de la Generalitat i la de l'Estat. Més delicada ens sembla la posició del Document de Treball del Consell Executiu, no tant pel que diu com pel que silencia, silenci que pot tenir una doble interpretació. Es pot creure que es produeix la no definició dels fins propis i específics de la província per entendre que hi ha una submissió directa a la Llei 7/1985, o bé, el que sembla més lògic d'acord amb el contingut de l'Exposició de Motius, per creure que es desconeixen els fins propis i específics de la província, perquè es vol una institució instrumental privada de tot contingut material i reduïda al mínim en les seves possibilitats d'actuació. En qualsevol de les dues opcions cal tenir en compte que un ens cobre sentit en relació amb els seus fins, i les seves capacitats i competències les té per al compliment dels seus fins. Si es prescindeix dels fins, s'està prescintint de l'ens; si s'alteren substancialment els fins, s'està alterant substancialment una entitat garantida institucionalment per la Constitució.

2. *Coordinació i cooperació econòmica — Tècnica de planejament i programació*

La coordinació no orgànica es produeix mitjançant tècniques de cooperació econòmica que utilitzen el planejament com a sistema de fixació d'objectius i prioritats de l'acció pública local, a la qual s'obliga també l'Administració de la Comunitat Autònoma que ha d'aprovar la seva formulació.

Ara bé, els requisits per a l'establiment d'aquesta planificació són, d'acord amb la sistemàtica de la L.B.R.L., els següents:

a) Quan es tracti d'activitats o serveis que ultrapassin l'interès propi de les corresponents entitats, redueixin o condicionin clarament els de l'ad-

ministració comunitària o siguin concurrents o complementaris amb els d'aquesta.

b) Quan els objectius pretesos no puguin ésser assolits mitjançant tècniques de cooperació voluntària, que és la regla general d'actuació per a la coordinació.

c) L'àmbit de planificació és el de matèries, serveis o competències concretes i determinades. No es pot anar a una coordinació orgànica de caràcter global.

d) El pla s'ha de limitar a la fixació d'objectius i determinació de prioritats de l'acció pública en la matèria o sector corresponent.

e) La llei habilitadora del pla ha de contenir el suficient grau de detall sobre les condicions i límits de la coordinació.

A més a més, la L.B.R.L. estableix l'exigència que els plans o les directrius generals en què es concreten els objectius i prioritats comunitàries han d'elaborar-se amb la participació de les Administracions locals en la seva formulació i aprovació.

Concretament, i comparant el que disposa la Llei de Bases amb els documents de treball presentats, trobem que l'article 128 del text de la Coalició Popular s'ajusta estrictament amb el que disposa l'article 59 de la L.B.R.L., mentre que en el Document del Consell Executiu s'estableix el Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya amb caràcter imperatiu i global; ni s'estableix amb caràcter indicatiu i supletori ni es refereix a matèries determinades o concretes; tampoc el text arriba a elaborar objectius i prioritats ni a contenir el suficient grau de detall sobre les condicions i límits de la coordinació, això sí, queda garantida la participació dels Consells Territorials en l'elaboració i execució del pla.

Sorpren en canvi que el text hagi oblidat tota referència a la integració de l'actuació dels Consells Territorials en la planificació de desenvolupament regional, sobretot si es pretén que aquesta planificació sigui descentralitzada i incorpori els principals blocs inversors, entre els quals es compten els Consells Territorials i els municipis grans i mitjans. En bona lògica la integració dels Plans Regionals hauria d'arrossegar la integració de la planificació local, particularment els plans i programes que els Consells Territorials elaboresin, en ús de les seves facultats de coordinació, i els dels municipis d'una determinada dimensió, sobretot si tenim en compte que els P.R.D. requereixen l'especificació, tant de les ajudes com de les inversions que programa o decideix qualsevol nivell de govern, entre ells, els governs locals. També cal tenir en compte que l'art. 58 de la L.B.R.L. permet una participació de les Entitats Locals en la formulació i aprovació dels instruments de planificació que redactin les Administracions superiors.

Així mateix, cal dir que les pretensions coordinadores del Pla Director d'Inversions Locals de Catalunya no han arribat a les exigències que planteja un procés de planificació integral, ja que han oblidat les ajudes que els diferents Departaments de la Generalitat atorguen als municipis, sense estar inse-

rides en cap instrument de planificació i programació, i desconeixen la finalitat pròpia dels Consells Territorials de «participar en la coordinació de l'administració local amb la de la Comunitat Autònoma i la de l'Estat» (art. 31.2.6, L.B.R.L.).

3. *Serveis supramunicipals i serveis supracomarçals*

Tant en el Document de Treball del Consell Executiu, com en la proposició del Grup Popular, s'opera una divisió de treball entre la comarca i el Consell Territorial que s'ha de reconèixer com a evident en funció dels àmbits territorials d'ambdues entitats. A la comarca li correspon la prestació dels serveis supramunicipals, mentre al Consell Territorial li pertoca l'establiment i la gestió dels supracomarçals; solament sembla recomanable que s'estableixi un principi de cooperació tècnica i econòmica del Consell Territorial envers la comarca per a la constitució i el manteniment dels esmentats serveis, que es procedeixi a una diferenciació funcional dels àmbits materials dels serveis supramunicipals i supracomarçals i que es reconegui un principi de subsidiarietat dels Consells Territorials envers la comarca que permeti mantenir la prestació del serveis supramunicipals en mans de les administracions locals.

4. *Assistència tècnica i jurídica*

Pels termes plantejats en els documents de treball, cal entendre que el que es disposa, constitueix un desenvolupament de l'art. 36.1 b) de la L.B.R.L. La seva única transcendència està en la circumstància que tals funcions han de realitzar-se prioritàriament en favor de la comarca, i per una altra part, se les considera complementàries i, en el seu cas, subsidiàries de les mateixes funcions que desenvolupa la institució comarcal; en últim extrem el problema es reduiria a una bona articulació i relació en la prestació d'aquestes funcions entre el Consell Territorial i la comarca.

5. *Delegacions i funcions encomanades*

El document de treball del Consell Executiu permet que la comarca exerceixi les competències que li delegui o li assigni la Generalitat. El mateix document estableix la possibilitat de realitzar transferències o delegacions «ascendents», o sigui des del Consell Territorial a la Generalitat.

Res no es pot oposar a les operacions previstes, sobretot si es pensa que la fórmula és concebuda com a facultativa, sols caldria tenir en compte la possibilitat que la C.A. pogués delegar competències als Consells Territorials, així com encomanar-los la gestió ordinària de serveis propis quan l'àmbit provincial sigui el més idoni per a la prestació dels corresponents serveis.

6. *Redistribució de competències*

El concepte doctrinal i les tècniques previstes a la L.B.R.L. no autoritzen la redistribució de les competències sectorials, que actualment corresponen a la Província, a favor de l'Administració de la Generalitat i dels ens locals, en la forma com es fa en el Document de treball del Consell Executiu.

L'art. 108.2 estableix que la titularitat de les competències que emparen els serveis provincials avui existents passa a ser de la Generalitat. No obstant això, el Parlament delega la gestió dels dits serveis als Consells Territorials.

Aquí es confon la titularitat d'una competència amb la titularitat d'un servei. Una Administració pot passar a assumir una competència, en un moment determinat, però la titularitat de les activitats i serveis creats abans de realitzar aquella assumpció es manté a favor dels antics titulars, mentre no s'hagin complert els mecanismes de traspàs de la titularitat, per mitjà de qualsevol forma d'adquisició de la dita titularitat prevista a la llei. No és possible, en canvi, que una norma privi, sense cap compensació, una persona pública o privada, de serveis que li són propis.

L'art. 108 conté, a més a més, una segona particularitat. Un cop assumida la competència per la Generalitat, els Consells continuaran prestant els serveis dels quals són titulars, no com a titulars sinó per mitjà de la delegació, que en bona lògica requeriria la prèvia dotació o increment de mitjans econòmics per al desenvolupament de les seves competències, la qual pot ésser avocada lliurement per la Generalitat. La tècnica utilitzada per a procedir a l'apropiació del servei, s'estima que no és correcta perquè:

a) Qui delega és el Parlament, i qui avoca és l'Administració.

b) L'avocació, d'acord amb l'art. 27.2 de la L.B.R.L. no és lliure, sinó que solament és possible davant d'un incompliment de les directrius emanades de l'òrgan delegant.

Queda obert així un nou procés de buidament competencial, constitucionalment de difícil defensa.

