

NOTICIA DE LIBROS
Y REVISTAS

1. NOTICIA DE LIBROS

Enric Argullol i Murgadas: *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Ed. Empúries, Barcelona 1986, 175 ps.

El tema de la organización territorial de Cataluña es una de las cuestiones más debatidas en esta comunidad autónoma y que, paradójicamente, aún dista mucho de ser solucionada. Ello no obstante, es lo cierto que la aparición, recientemente, de diversas propuestas legislativas tendentes a dar respuesta a esta difícil problemática han reanimado el debate sobre la división territorial, que tras un primer momento de entusiasmo, coincidente con la aprobación del Estatuto, se había aquietado, actitud ésta seguramente motivada por los efectos de la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

La aparición de esta obra del profesor Argullol puede considerarse, pues, de oportuna y su título ("L'organització territorial a Catalunya") no constituye sino el objeto de los diferentes trabajos que en el mismo se agrupan. La mayoría de éstos habían sido publicados con anterioridad y son, como señala el propio autor en la introducción, un testimonio del "carácter relativamente abierto de las prescripciones estatutarias", tanto es así que, al haber sido elaborados en épocas diferentes y bajo condicionamientos distintos, existe algún punto contradictorio, como el propio Argullol reconoce (baste, a modo de ejemplo, la indicación que se realiza en el primer capítulo, página 59,

de la conveniencia de que el órgano de gobierno de la comarca sea elegido por sufragio directo, para en el capítulo cuarto, página 118, manifestar lo contrario, esto es, la conveniencia de un sistema de representación indirecta), contradicciones que tienen, por otra parte, un gran valor pues son reflejo de un entorno y de unas circunstancias históricas concretas cuyo estudio no corresponde a este comentario, pero que, en cualquier caso, se desprenden con claridad de la lectura.

La clasificación de los trabajos en dos grupos según se examinase, primera parte, el sistema territorial de gobierno de Cataluña de forma global, o bien, segunda parte, algún punto más concreto (un único nivel de administración o un aspecto de las relaciones entre la Generalitat y los otros poderes públicos de Cataluña) es muy atinada, sin producirse, apenas, la reiteración, riesgo éste difícil de eludir en las obras de recopilación.

Ahora bien, no obstante el carácter recopilatorio puede deducirse de su conjunto un planteamiento general que, con diversas matizaciones, está presente en todos los trabajos que esta obra recoge: la coherencia de los preceptos constitucionales sobre régimen local con las disposiciones estatutarias para, de esta forma, resolver las dificultades que se plan-

tean en torno a la organización territorial de Cataluña, esto es:

- el establecimiento generalizado de las comarcas como entes territoriales de carácter necesario.
- estructuración de la administración autónoma.
- el tema del área metropolitana de Barcelona.
- en particular, la división provincial.

Es quizás este último punto, el auténtico hilo conductor de la obra (en especial, de la primera parte), lo cual resulta fácil de entender, pues, la cuestión provincial condiciona cualquier propuesta de división territorial; así por ejemplo, si el legislador autonómico opta por una división comarcal con pocas demarcaciones, grandes territorialmente, la provincia perderá su razón de ser, si, por el contrario, se opta por una comarca de pequeñas dimensiones, esta propuesta no será incompatible con la subsistencia de un tercer nivel o escalón administrativo, igualmente, la provincia es el ente donde más fácilmente se proyectarán las facultades coordinadoras de la Generalitat. Sin embargo, es precisamente en esta materia en donde se produce una importante laguna. El autor desconoce las tesis y planteamientos favorables a la subsistencia de la provincia, ya por razones jurídicas, ya por la propia inercia histórica de la institución, lo cual viene seguramente motivado porque el propósito del profesor Argullol parece ser el exponer posibles vías de desarrollo del art. 5 E.A.C., preocupándose más por alcanzar este fin que por las dificultades que el marco jurídico constitucional ofrece, como las numerosas sentencias del Tribunal Constitucional han demostrado.

La primera parte de la obra contiene tres capítulos. En los dos primeros se exponen diversas propuestas de organización territorial. Parte para ello el profesor

Argullol, de un análisis de los antecedentes históricos centrado, en particular, sobre los avatares de la Segunda República y los cambios tanto demográficos como económicos que desde entonces se han producido, cambios que hacen difícil una simple restauración de la división comarcal republicana, pero que constituye un punto de partida necesario para evitar polémicas sobre los límites territoriales de la comarca que podrían retrasar aún más el desarrollo del art. 5 E.A.C.

La primera cuestión que aborda el autor es, lógicamente, la del centro competente para regular el régimen local, para, a continuación, examinar el modelo a seguir. Es aquí donde puede señalarse uno de los principales aciertos del análisis que realiza el profesor Argullol, pues, se tiene en cuenta la administración central de la Generalitat, cuestión ésta particularmente difícil, ya que, ni la Constitución, ni el Estatuto contiene criterios precisos sobre la materia. Distingue el autor, a través del análisis del derecho comparado, dos grandes modelos:

- a) el modelo binario
- b) el modelo de administración indirecta.

El primero implica una coincidencia de instancias diferentes en un mismo ámbito territorial (órganos centrales y periféricos y entidades locales), el segundo supone que en cada ámbito territorial actuará una única entidad pública, llevando a cabo en ocasiones competencias propias y, en otras, constituye simplemente el instrumento para que otras entidades puedan desarrollar las competencias de que son titulares. Tras declararse partidario de este segundo modelo, el autor analiza la cuestión de los niveles administrativos que la reordenación del territorio traerá consigo. Puede hablarse así, de dos grandes alternativas: la existencia de dos niveles (municipio y comarca), o bien de

tres (municipio, comarca y veguería, región o provincia). Por otra parte, debe tenerse siempre presente el hecho metropolitano y la especialidad de la ciudad de Barcelona. Sobre estas coordenadas el profesor Argullol enuncia distintas propuestas, todas ellas de gran interés, en las que en todo caso están presentes (como no podría ser de otro modo por imperativo estatutario) el municipio y la comarca.

El capítulo tercero ("Constitución, Estatuto y régimen local") contiene un trabajo reciente e inédito (el único del volumen) que tiene por objeto examinar la situación actual de los diversos elementos que condicionan, desde una perspectiva jurídica, la organización territorial que el Estatuto prevé. Esto es, se estudian las competencias del Estado y de las Comunidades Autónomas con especial referencia al papel desempeñado por el Tribunal Constitucional y su jurisprudencia sobre el concepto de bases y más concretamente, sobre el alcance de la expresión "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas" (doctrina ésta que ha generalizado la denominación de "bifronte" para caracterizar la competencia sobre el régimen local). En cualquier caso, y esto es adecuadamente reseñado por el profesor Argullol, las bases que señale el legislador central deben permitir un desarrollo normativo diferenciado por el legislador autonómico.

Como ya hemos destacado, la segunda parte de esta obra, que comprende cuatro capítulos, aglutina diversos estudios sobre aspectos singulares de la organización territorial de Cataluña. El capítulo cuarto ("La entidad comarcal") recoge un estudio sobre la comarca como elemento de la reordenación territorial, señalando el autor, con gran precisión, que su institucionalización responde a la necesidad de reforma de las instituciones municipales, pues la reforma del régimen local pasaría, en otro caso, por una "dolorosísima" su-

presión de muchos municipios. Las comarcas deberán así, sustituir a la provincia en buena parte de sus funciones y, además, en un proceso de descentralización interna, las comarcas pueden ser en buena parte destinatarias de transferencias y delegaciones. Sin embargo, la Ley 7/1985, de 2 de abril Reguladora de las Bases de Régimen Local ha venido a dificultar, todavía más si cabe, la necesaria comarcalización de Cataluña al imponer una serie de requisitos que el Estatuto no contempla, hasta el punto de que el cumplimiento de la Ley 7/1985 podría impedir el desarrollo de las previsiones estatutarias; sin embargo, no creo que pueda deducirse, con la rotundidad con que lo hace el profesor Argullol, la inconstitucionalidad del art. 42 y disposición adicional cuarta de la Ley de Bases.

Realiza a continuación el autor de la obra una exposición de las pautas que habrá de seguir la implantación de la comarca. Esta implantación habrá de ser fruto de un proceso gradual que asegure la continuidad de la acción de los poderes públicos y no deberá regirse por criterios uniformes, antes al contrario, se muestra partidario el profesor Argullol de la existencia junto a un régimen común de las comarcas, de una regulación complementaria que permita el establecimiento de regímenes diferenciados, por ello mismo, se ha de optar por un esquema de competencias flexibles y abiertas, lo cual viene también motivado por la necesidad de recoger la diversidad de relaciones entre la comarca y los municipios comprendidos en su territorio.

En los capítulos quinto y sexto se analiza la problemática del área metropolitana de Barcelona, tema éste de particular interés, pues, el fenómeno metropolitano ha puesto en crisis la tradicional visión impermeable del municipio, y ha provocado la aparición de nuevas administraciones que superan y condicionan en par-

te las competencias municipales. Si bien en estos capítulos se analizan no sólomente las diferentes alternativas de organización metropolitana, sino que se tienen en cuenta las coordenadas constitucionales y estatutarias, con el fin de insertar las propuestas de solución en el marco más general de la reordenación territorial de Cataluña. Concretamente, en el capítulo quinto se realiza una enumeración de las diferentes alternativas de organización metropolitana (se señalan hasta siete posibilidades), subrayando el menor desarrollo que ha experimentado el tema de la descentralización del gobierno de las grandes ciudades para, a continuación, analizar la evolución legislativa que ofrece nuestro derecho para el gobierno de las concentraciones urbanas, con especial referencia al Decreto-ley 5/1974, de 24 de marzo que crea la Corporación Metropolitana de Barcelona. La Constitución no regula directa y expresamente la materia y el Estatuto de Cataluña se limita, por su parte, a señalar la posibilidad de su existencia, en cualquier caso, opina acertadamente el profesor Argullol, el gobierno del territorio metropolitano se ha de plantear acogiendo las diferentes realidades comarcales y municipales que se implican y teniendo en cuenta que en esta zona se concentra el 80% de la población de Cataluña y que, por tanto, la Comunidad Autónoma no puede permanecer al margen del gobierno y de la administración de la misma. Y ello, porque los intereses implicados en las zonas metropolitanas no son meramente locales. Punto éste que completa el autor en el capítulo siguiente, en el que se insiste en la necesidad de contar con la Generalitat y en garantizar la intervención de todas las entidades locales afectadas como mecanismo para acomodar la Corporación Metropolitana de Barcelona a la nueva situación.

El último capítulo, el capítulo sépti-

mo, estudia, tal y como se desprende de su título ("La coordinación entre las comunidades autónomas y las entidades locales"), un tipo de relación entre la comunidad autónoma y las entidades locales. Parte el profesor Argullol de la superación de los criterios tradicionales de la organización administrativa (jerarquía, competencia, descentralización, desconcentración, etc.) que son incapaces de dar respuesta a la compleja realidad que es el denominado "Estado de las Autonomías", para inmediatamente analizar y determinar el concepto de coordinación. Serían elementos propios del mismo la existencia de un procedimiento de integración en un proyecto común, cuya decisión final corresponde a un órgano que ocupa una posición superior y la imposición del proyecto a instancias independientes. La coordinación es un principio general de nuestro sistema, el único capaz de asegurar la coherencia en la actuación de los diversos poderes públicos, pues cada ámbito de poder tiene asignadas determinadas potestades que habrán de ejercer sobre ámbitos circunscritos, pero la esfera de actuación de cada organización no ha sido establecida sobre la base de intereses exclusivos, sino prevalentes. Ahora bien, el concepto que nos da el profesor Argullol es un concepto estricto, pues, señala este autor, que la coordinación sólo puede actuar sobre las competencias propias de la entidad coordinada y señalando la finalidad que ha de perseguir dicho ente en el ejercicio de sus facultades, pero dejando siempre amplios márgenes para la libre acción. Tiene, pues, además, la coordinación, un alcance relativo.

Tras este planteamiento doctrinal, el autor acomete el análisis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, con especial referencia al art. 59 de la misma en relación con la Ley valenciana de 4 de octubre de 1983 y de las medidas que puedan ser

adoptadas para impulsar el cumplimiento de las competencias coordinadas, si bien, como señala certeramente el profesor Argullol, este cumplimiento se logrará más que con medidas coercitivas, a través de la incorporación de las entida-

des locales en el procedimiento de formación de las medidas de coordinación y, por tanto, en la definición de los objetivos de las diversas políticas sectoriales.

FÉLIX NAVARRO DE PABLO

