

L'ORGANITZACIÓ TERRITORIAL DE CATALUNYA: OPCIONS I NIVELLS DE CONCRECIÓ

Montserrat Cuchillo i Foix

Professora titular de Dret administratiu de la Universitat de Barcelona

I. Les lleis de règim local i l'estructuració del territori de Catalunya

Possiblement no hi hagi gaire desacord a considerar que la definició d'una organització territorial pròpia era i és considerada un dels elements claus en l'articulació de Catalunya com a comunitat autònoma. L'adopció de les decisions relatives a un tema tan cabdal va requerir, però, el transcurs d'un període de temps relativament dilatat des de la promulgació i entrada en vigor de l'Estatut d'Autonomia. Perquè ja és prou conegut que, tot i essent una de les qüestions que ben aviat van ser abordades pel Parlament de Catalunya, concretament en el vessant de l'organització provincial, la declaració d'inconstitucionalitat de les previsions nuclears de la Llei 6/1980, reguladora de la transferència urgent i plena de les competències de les diputacions catalanes a la Generalitat, per la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juliol del 1981, va condicionar notòriament les iniciatives posteriors, fins a la promulgació, l'any 1987, un cop definides les opcions estatals bàsiques en matèria de règim local i, per tant, després d'un període de reflexió i estudi que no pot qualificar-se de massa breu, de les quatre lleis que configuren les entitats locals en què avui s'estructura el territori de Catalunya i defineixen el seu règim jurídic.

Com veus molt autoritzades han posat a bastament de relleu, el tema de l'organització territorial va ocupar un lloc molt rellevant en el debat entorn a l'autonomia i al restabliment de les institucions d'autogovern. Perquè en esdevenir un dels símbols del canvi lligat al reconeixement del dret a l'autonomia política i administrativa, i situant-se generalitzadament en segon terme el seu impacte immediat en el sistema i en els resultats electorals, va configurar-se com un dels instruments bàsics per a la plasmació de l'abast i significació de la recuperació d'aquest dret. La revisió de l'organització territorial pretenia, d'una banda, expressar la voluntat de trencar amb els vells esquemes de la divisió centralista anterior i, més concretament, de procedir a la substitució de la institució provincial per la comarcal. Però també, i al mateix temps, amb aquesta revisió es pretenia expressar la voluntat d'assolir uns objectius essencials per a l'efectiu funcionament de les institucions d'autogovern, objectius sintetitzables en la realització d'una reforma no traumàtica, però aprofundida, de les entitats locals, i en el disseny i establiment d'una estructura administrativa autonòmica lliure dels defectes i disfuncionalitats que havien caracteritzat l'aparell burocràtic estatal.

II. El sistema de govern local dissenyat pel legislador autonòmic

Les lleis 5/1987, 6/1987 i 7/1987, de 4 d'abril, respectivament reguladores del règim provisional de les competències de les diputacions provincials, de l'organització

comarcal de Catalunya, i de l'establiment i regulació d'actuacions públiques especials en la conurbació de Barcelona i en les comarques compreses dins la seva zona d'influència directa, i la Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya, constitueixen el bloc normatiu que dissenya les opcions polítiques en relació amb els objectius tot just esmentats i estableixen els mecanismes per traduir-les en realitats concretes.

En efecte, la Llei 5/1987 posa de manifest el caracter aliè de la divisió provincial, les dificultats oposades a la seva supressió, ateses les previsions constitucionals i estatutàries, i les vies per superar-les mitjançant la futura conversió de Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial. En conseqüència, estableix provisionalment el règim legal aplicable a les diputacions catalanes en l'exercici de les seves funcions, orientat a evitar les duplicitats i encavalcaments que presumiblement es derivaran de l'anunciada estructuració supramunicipal de Catalunya a través de la comarca, d'acord amb el mandat estatutari. La Llei 6/1987 cristal·litza aquesta estructuració, institucionalitzant la comarca com a entitat local dorada d'autonomia i de personalitat jurídica pròpia i lligant la seva condició d'ens territorial a la funció d'element potenciador de la capacitat de gestió dels municipis i de la reforma indirecta de l'Administració local. La Llei preveu els mecanismes per a la vertebració comarcal de Catalunya, el procés d'adaptació de la divisió comarcal del 1936 a les necessitats presents i el règim jurídic de la nova institució, en la triple vessant d'ens local amb uns interessos propis i específics, d'ens local intermedi d'intervenció municipal i d'ens local vehiculador del procés de desconcentració del poder públic. La Llei 7/1987 posa de relleu la inadequació geogràfica i jurídic-política de l'entitat municipal metropolitana per donar resposta a la problemàtica de la conurbació de Barcelona i de la seva zona d'influència directa. En atenció a les circumstàncies actuals, i tenint en compte les dades aportades per altres experiències, la Llei 7/1987 opta per la reordenació radical de les estructures organitzatives de l'àrea metropolitana, a partir de la supressió de l'Entitat Municipal Metropolitana de Barcelona, de la delimitació d'un espai metropolità més ampli, de la identificació de les activitats públiques que requereixen un tractament específic en virtut de la seva incidència metropolitana, de la creació de dues entitats funcionals per a l'ordenació i gestió dels serveis d'abast metropolità, i de la definició de les funcions pròpies de cadascuna de les instàncies públiques implicades (Generalitat, comarques, entitats metropolitanes i municipis), per tal de garantir l'actuació integrada de totes elles. Finalment, la llei 15/1987 proclama la condició de nivell bàsic i essencial del municipi, com a instància vehiculadora d'una més efectiva participació dels ciutadans en les decisions que els afecten de manera més immediata, i tot reconeixent els problemes que a aquests efectes planteja el mapa municipal, es pronuncia en contra de la seva reforma en profunditat confiant en la funcionalitat de la comarca per superar-los. En concordança amb la garantia institucional de l'autonomia local, la llei preveu els mecanismes per fer-la efectiva en l'establiment dels preceptes generals reguladors del règim local, parant especial atenció en la seva concreció a l'hora de determinar les competències municipals i de procedir a l'articulació de les relacions interadministratives.

Les lleis de règim local opten doncs, com és ben conegut, per un model articulat uniformement, a tot Catalunya, en dos nivells institucionals: municipis i comarques. El primer nivell està constituït pels prop de 900 municipis avui existents a Catalunya, com a entitats locals territorials bàsiques i elements primaris de participació ciutadana-

na, de caràcter directament representatiu, que gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos de la població respectiva. El segon nivell està integrat per les comarques establertes segons els procediments sancionats per la Llei 6/1987 (en l'actualitat 41 comarques), com a entitats locals territorials de caràcter indirectament representatiu, formades per l'agrupació dels municipis compresos en el seu territori, amb personalitat jurídica pròpia i plena capacitat i autonomia per al compliment de les seves finalitats.

Les lleis no contemplan la possible alteració del model, mitjançant l'establiment d'instàncies locals de caràcter territorial, en les zones metropolitanes. Sinó que opten per la cobertura de les seves necessitats específiques a través de la denominada «actuació integrada», concretada ja en l'àrea metropolitana de Barcelona, que només pot comportar l'establiment d'ens locals indirectament representatius de caràcter funcional. I tampoc no preveuen la introducció d'un tercer nivell territorial en el futur. Atès que les regions que el legislador autonòmic haurà d'establir un cop el Govern hagi formulat la proposta per a la conversió de Catalunya en Comunitat uniprovincial, d'acord amb la disposició addicional segona de la Llei 5/1987, són configurades com a meres demarcacions supracomarcal per a la «desconcentració» territorial dels serveis dels departaments de la Generalitat.

El bloc normatiu del règim local sí que preveu, no obstant, la introducció de fórmules organitzatives per a la representació i gestió d'interessos i necessitats específiques derivades de condicions i característiques econòmiques, geogràfiques i/o socials diferenciades, mitjançant el recurs a mecanismes diversos, que comprenen des de l'establiment d'ens locals tals com les entitats municipals descentralitzades, les ja esmentades entitats metropolitanes i les mancomunitats de municipis, fins a la introducció de certes modulacions en el règim jurídic de les instàncies territorials ordinàries, com és el cas dels municipis que funcionen en règim de consell obert i dels que mereixen la qualificació de turístics, de muntanya, històrico-artístics o industrials i de les comarques d'alta muntanya i de la Vall d'Aran. Aquests mecanismes es complementen i completen amb una configuració del paper de la comarca i de les seves competències que permet adaptar la seva actuació a les circumstàncies específiques dels municipis compresos en el seu territori. De manera que la uniformitat, que constitueix el punt de partida de l'organització territorial, obre les portes a la diversitat i garanteix la seva adaptació a la multiplicitat de situacions típiques de la fragmentació i complexitat de la realitat local.

Les lleis també contemplan, com és obvi, l'especialitat de la situació actual, qualificada de provisional, durant la qual el model dual dissenyat pel legislador autonòmic resulta substancialment alterat, degut a la prou coneguda pervivència, per imperatius constitucionals i estatutaris, de la institució provincial com a entitat local de caràcter territorial. Les previsions relatives a la província i l'opció estatutària d'institucionalització de la comarca coincideixen, per tant, a determinar l'estructuració temporal del territori de Catalunya en tres nivells institucionals: el municipi, la comarca i la província. Perquè al sistema dual dissenyat pel legislador autonòmic en les lleis de règim local s'afegeix, necessàriament, un tercer nivell constituït per la província com a entitat local territorial, determinada per l'agrupació de municipis i de caràcter indirectament representatiu, dotada d'autonomia i de personalitat jurídica per a la gestió dels interessos de la comunitat respectiva.

III. Consideracions sobre el sistema provisional d'organització territorial de Catalunya

L'existència de tres instàncies territorials, típica del període provisional, imposa importants condicionaments al model autonòmic dual. Quan procedim, per tant, a efectuar certes apreciacions sobre l'actuació de les lleis d'organització territorial, d'ençà de la seva promulgació, ens haurem de cenyir al sistema en tres nivells temporalment vigent a Catalunya. Car el sistema dual de govern local dissenyat pel legislador autonòmic només és encara un model ideal, l'actuació i valoració del qual s'ha de remetre a un futur que, avui, és bastant incert.

Les consideracions sobre el sistema vigent, necessàriament molt breus per raons d'espai i de temps, s'han de centrar, en la meua opinió, en els següents elements: 1) els trets definidors del model provisional estructurat en tres nivells institucionals; 2) la seva configuració per la normativa autonòmica com un sistema caracteritzat i presidit per la progressiva adequació al sistema dual dissenyat pel legislador autonòmic; i 3) els condicionaments que s'han oposat a l'efectiva aplicació dels mecanismes previstos per dur a terme l'esmentada operació d'ajustament del sistema en tres nivells, durant el compàs d'espera imposat per la pervivència de les quatre diputacions catalanes.

Recordem però, abans d'abordar l'examen d'aquests elements, que les opcions relatives a l'organització territorial han estat concretades, en els gairebé quatre anys transcorreguts d'ençà de la promulgació de les lleis catalanes, pel legislador estatal i autonòmic. Cenyint-nos a la tasca del legislador autonòmic, però sense oblidar la importància cabdal de la Llei estatal 3/1988, de 28 de desembre, reguladora de les finances locals, cal ressaltar la importància de les següents disposicions: les lleis 22/1987, 5/1988 i 3/1990, respectivament orientades a l'aprovació del mapa comarcal, la creació de tres noves comarques (Pla de l'Estany, Pla d'Urgell i Alta Ribagorça) i la introducció de certes modificacions en la seva delimitació territorial; de la Llei 23/1987, definidora dels criteris de finançament del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya; i d'un seguit de lleis sectorials que especifiquen el contingut de les competències de les instàncies locals catalanes, com ara la Llei de l'esport (8/1988), la Llei d'ordenació de l'abastiment d'aigua a l'àrea de Barcelona (4/1990), la Llei d'ordenació sanitària (15/1990), i la Llei de museus (17/1990). També revesteixen especial importància una sèrie de disposicions de desenvolupament de la legislació local, com ara el Reglament del patrimoni dels ens locals, de 7 d'octubre 1988, i el Reglament de demarcació territorial i de població dels ens locals, de 24 de maig de 1988. D'altra banda, cal tenir en compte també que el Tribunal Constitucional ha adoptat algunes decisions que condicionen l'adequació del sistema provisional de govern local al model autonòmic i la plasmació concreta de certes opcions relatives al paper assignat a les diverses entitats territorials en què s'organitza internament la Generalitat.

1. Els trets del sistema local provisional

El sistema provisional d'organització territorial de la Generalitat comporta, com és ben sabut, l'articulació del sistema local en tres nivells institucionals. Els trets que caracteritzen aquest model, plenament implantat amb l'aprovació (i posterior remodelació) del mapa comarcal i amb la supressió de l'Entitat Municipal Metropolitana de

Barcelona, es poden resumir com segueix: el govern local s'articula uniformement en tres nivells constituïts per entitats locals territorials, de caràcter representatiu i dotades de personalitat jurídica pròpia i plena capacitat jurídica, les quals gaudeixen d'autonomia per a la gestió dels interessos de les comunitats respectives. El sistema es completa amb la possibilitat d'establiment d'entitats locals no territorials per a la cobertura de necessitats específiques, com ara les plantejades per les grans conurbacions, pels nuclis de població diferenciats en el si d'una entitat municipal i per les exigències d'exercici i de gestió i prestació de determinades funcions i serveis.

Els municipis, com a entitats bàsiques de l'organització territorial, tenen caràcter directament representatiu i se'ls assigna un nucli competencial material propi. Aquest nucli competencial, que la Llei municipal i de règim local ja perfila seguint l'esquema preestablert per la Llei reguladora de les bases del règim local, de 1985, haurà de ser concretat progressivament pel legislador sectorial, estatal i autonòmic, respectant necessàriament els sectors materials i els mínims prestacionals municipals definits per la legislació bàsica.

Les comarques, com a entitats formades per l'agrupació de municipis contigus, tenen caràcter indirectament representatiu i se'ls assigna un àmbit competencial, diversificat, material i funcional. La diversitat d'aquest nucli competencial resulta de la prefiguració de tres esferes competencials. Una esfera competencial pròpia, integrada per les matèries respecte a les quals el legislador autonòmic ha d'assignar funcions específiques. Sense que això comporti, no obstant, la determinació d'un mínim prestacional comarcal que, de manera similar a com succeeix en relació amb els municipis, garanteixi la gestió autònoma dels interessos propis de la comunitat comarcal. Una segona esfera competencial, d'intervenció municipal, en virtut de la qual els correspon actuar en concurrència amb els municipis, mitjançant la coordinació dels serveis municipals d'interès comarcal, l'establiment i la prestació dels serveis supramunicipals complementaris dels municipals, l'exercici de competències municipals per delegació o conveni i, en els casos i termes expressament previstos per la Llei, la prestació dels serveis públics mínims i la conversió de les competències municipals en comarcals. Una última esfera competencial està integrada per les competències funcionals d'assistència i cooperació jurídica, tècnica i econòmica als municipis. Les funcions de la comarca es complementen amb la seva configuració com a institució vehiculadora del principi de desconcentració, plasmada en la condició d'instància d'exercici de les funcions administratives autonòmiques, mitjançant la delegació de competències i l'assignació de la gestió ordinària dels serveis de l'Administració de la Generalitat.

Les províncies, com a entitats territorials determinades també per l'agrupació de municipis, tenen com les comarques caràcter indirectament representatiu, i se'ls assigna un nucli competencial propi essencialment funcional. Aquest àmbit competencial es tradueix en l'assignació de les funcions d'assistència i de cooperació jurídica, tècnica i econòmica als municipis i a les comarques compreses en els seus límits territorials. Sens perjudici de la seva intervenció municipal i comarcal, mitjançant la coordinació dels serveis municipals i la prestació de serveis públics supracomarcal, i de la seva capacitat d'actuació en el foment i administració dels interessos específics de la comunitat provincial. Les funcions de la província es complementen amb la condició d'instància de desconcentració dels serveis administratius estatals i autonòmics. Però l'opció en favor de la comarca l'allibera en gran mesura, Catalunya, de l'assumpció d'aquesta condició respecte dels serveis administratius de la Generalitat.

2. *La progressiva adequació al sistema local definitiu*

Els trets essencials del sistema local provisional posen en relleu, deixant de banda una anàlisi aprofundida que no es pot efectuar en aquestes pàgines, els greus inconvenients derivats del nombre i de la configuració de les instàncies que l'integren. Perquè les competències assignades a unes i altres coincideixen parcialment en una multiplicat d'àmbits, amb l'inevitable encavalcament i duplicat d'actuacions que això comporta, i amb l'increment consegüent dels recursos necessaris i de les despeses de funcionament, sense oblidar la indefinició de les tasques que corresponen a cada nivell territorial i les dificultats que se'n deriven de cara a l'exigència de responsabilitats per part de les comunitats respectives.

Les lleis d'organització territorial de Catalunya han caracteritzat el sistema provisional, ateses les característiques tot just esmentades i perquè en últim terme el sistema en tres nivells no s'ajusta al model elegit pel legislador autonòmic, com un sistema que s'ha de configurar progressivament com a sistema quasi-dual. De manera que fins i tot abans de la implantació del sistema local definitiu, i en aplicació de les mesures sancionades per les pròpies lleis d'organització territorial, el sistema provisional s'ha de prefigurar com un sistema essencialment articulat entorn dels municipis i les comarques, en el qual són molt escasses les competències efectivament exercides per les diputacions provincials.

En efecte, la Llei 5/1987 preveu una sèrie de mecanismes que han d'operar en tal sentit. En primer lloc, la Llei estableix que el legislador autonòmic haurà de procedir a la distribució de les competències de les diputacions provincials entre l'Administració de la Generalitat i les institucions comarcals, tot respectant el nucli essencial de l'autonomia provincial. El respecte d'aquest nucli essencial es concreta, en opinió del legislador autonòmic, en les funcions d'assistència i cooperació als municipis. En conseqüència, quan en concordança amb aquesta operació de redistribució, es procedeixi per llei a la modificació del règim de titularitat de les competències provincials, es procedirà al traspàs dels mitjans personals i materials adscrits als serveis que per a l'exercici d'aqueixes competències hagin establert les diputacions, així com al traspàs dels recursos assignats a ells. L'operació en qüestió es realitzarà, com és prou conegut, a través de la Comissió Mixta establerta per l'art. 5 de la Llei 5/1987, integrada per representants de la Generalitat i de les quatre diputacions catalanes, tenint en compte, si s'escau, els criteris relatius al traspàs de recursos econòmics fixats per l'art. 12 d'aquesta Llei.

Aquestes previsions persegueixen, com és ben patent, la consecució d'un doble objectiu. D'una banda, procedir al buidat progressiu de les competències materials provincials, que haurà de culminar amb l'assumpció definitiva de totes les seves competències un cop aconseguida la constitució de Catalunya en comunitat autònoma uniprovincial. D'altra banda, procedir a l'articulació d'una esfera competencial comarcal pròpia, totalment invertebrada avui per avui degut a la manca de previsions relatives als mínims prestacionals comarcals, operació que es pretén realitzar a través de l'assignació de competències concretes respecte de sectors materials com ara la sanitat, els serveis socials, l'esport, l'ensenyament o el medi ambient, on l'existència d'intervencions provincials consolidades dificulta, en gran manera, la delimitació d'àmbits propis de la institució comarcal i, sobretot, la cobertura financera de la seva actuació.

La configuració del sistema local de govern local com a sistema quasi-dual es complementa, a un nivell ben diferent però, amb les previsions que condicionen l'exercici de les competències provincials d'assistència i cooperació, en particular, en l'àmbit de la coordinació i cooperació econòmica en les obres i en els serveis de competència municipal, on l'exigència d'adequació de l'exercici de les funcions provincials als criteris fixats per la Llei suprimeixen, virtualment, la capacitat decisòria de les diputacions en relació amb aquests. Car segons l'art. 9 de la Llei 5/1987, les inversions provincials s'han d'instrumentar exclusivament a través del Pla Únic d'Obres i Serveis de Catalunya, elaborat i aprovat per la Generalitat, amb la mera participació en l'elaboració de les diputacions i dels municipis.

3. Els condicionaments per a l'adequació del sistema local provisional al sistema definitiu

L'aplicació de les mesures tot just esmentades ha estat dificultada per la interpretació diversa que n'han efectuat la Generalitat i altres instàncies polítiques i administratives. Diferències d'interpretació que han donat lloc, en ocasions, al plantejament de conflictes jurisdiccionals, tant davant dels tribunals ordinaris, com davant del Tribunal Constitucional. En efecte, algunes diputacions i el Govern central han discutit, fins avui amb èxit, l'actuació dels mecanismes previstos per procedir al progressiu buidat de les competències provincials i per condicionar l'assignació dels recursos de les diputacions a l'assistència i cooperació municipal.

Les posicions que han discutit el buidat de les competències provincials no han negat en absolut la possibilitat, ja ben establerta pel Tribunal Constitucional en la seva sentència de 28 de juliol del 1981, que el legislador procedeixi a la reassignació de les competències provincials, tant a favor de les instàncies autonòmiques, com a favor d'altres instàncies locals. El que han rebutjat és que l'atribució de competències específiques en sectors materials concrets, a institucions infra o supra provincials, comporti el traspàs dels mitjans personals i materials assignats als serveis provincials establerts en aqueixos sectors, i també, i sobretot, que comporti la transferència d'un percentatge dels ingressos provincials. Percentatge que, segons l'art. 12 de la Llei 5/1987, és calculat tenint en compte els costos directes i indirectes dels serveis en qüestió i les despeses d'inversió real i de manteniment per al funcionament i desenvolupament normal d'aquells serveis.

L'oposició a aquesta operació, que fins avui s'ha traduït en l'absència d'acords definitius de la Comissió Mixta creada per la Llei 5/1987, es fonamenta en l'argumentació, recolzada per un ampli sector doctrinal, que la consagració constitucional de l'autonomia provincial es concreta en la configuració no tant d'un àmbit competencial propi, sinó d'un àmbit funcional de recolzament a l'autonomia municipal, que no pot ser desconegut sense que es difumini el perfil institucional de la província. En conseqüència, les competències provincials no es defineixen tant en relació amb àmbits o sectors materials concrets, sinó en relació amb certes funcions. De manera que l'esfera competencial provincial és instrumental en l'exercici de les funcions d'assistència, cooperació i suport als municipis integrats en els seus límits territorials i de foment i administració dels interessos peculiars de la comunitat provincial. Per aquestes raons, la legislació reguladora de sectors materials respecte dels quals els municipis ostentin competències, en virtut del previst pels art. 25 i 26 de la LRRL, no pot actuar un desàpoderament de la província en relació amb el sector material objecte de regulació.

Car més enllà de les competències materials específiques, la província manté la seva capacitat d'intervenció en aquest sector material, en l'exercici de les seves competències d'assistència, cooperació i suport a l'exercici de les competències municipals.

En línia amb aquesta argumentació, es nega també la possibilitat que arran de les redistribucions competencials sancionades pel legislador sectorial es procedeixi a la transferència dels mitjans personals i materials adscrits als serveis i al traspàs dels recursos adscrits a aquests, calculats en els termes, ja esmentats, previstos per l'art. 12 de la Llei 5/1987. Perquè en la mesura en què les competències provincials són instrumentals, les despeses provincials no estan lligades a cap activitat derivada d'una competència material concreta. Ans al contrari, les despeses assignades als diversos sectors materials són determinades, anualment i en exercici de l'autonomia pressupostària provincial, en funció de les necessitats expressades pels municipis i en funció de l'opció que cada diputació realitza quan decideix els sectors als quals dirigirà prioritàriament la seva col·laboració tècnica i econòmica. El raonament en aquest sentit és corroborat per les disposicions de la Llei reguladora de les finances locals, que en les previsions relatives al finançament de la província deslliga la seva participació en els tributs de l'Estat de tota activitat concreta.

El condicionament de l'exercici de les competències provincials d'assistència i operació econòmica en les obres i serveis municipals mitjançant la seva canalització a través del PUOS també ha estat, fins al present, qüestionat. En efecte, la Diputació de Barcelona ha posat en relleu la incidència que els criteris relatius al finançament del PUOS tenen en l'autonomia provincial i ha obtingut una sèrie de pronunciaments jurisdiccionals favorables, com el formulat en la sentència núm. 249 de l'Audiència Territorial de Barcelona, de 9 de maig del 1988, declarant que «*No es acorde a la Constitución sujeta a la aprobación del Parlamento de Cataluña los presupuestos de las Diputaciones Provinciales*».

Per la seva banda, el legislador estatal ha donat suport a la posició provincial en aquest aspecte i, amb això, ha donat suport indirectament a l'argumentació contrària al traspàs dels recursos provincials annexos a competències materials objecte de redistribució per disposicions del legislador sectorial. L'actitud del legislador estatal s'ha traduït en la fixació, en diverses lleis pressupostàries, de criteris uniformes i homogenis de distribució entre els diferents ens locals de la participació en els ingressos de l'Estat. Aquestes previsions han estat objecte de recurs d'inconstitucionalitat per algunes comunitats autònomes. Entre elles, per la comunitat autònoma catalana, aduint la vulneració de les competències exclusives autonòmiques en matèria de règim local i de les previsions estatutàries, segons les quals les entitats locals rebran la participació en els ingressos estatals i subvencions incondicionades, a través de la Generalitat, que els distribuirà d'acord amb els criteris legals que s'estableixen per a aquestes participacions. La reclamació autonòmica ha estat, no obstant, rebutjada pel Tribunal Constitucional, en la sentència 96/1990, de 24 de maig. La resolució jurisdiccional, d'acord amb la posició prèviament sentada pel propi Tribunal relativa al caràcter bifront del règim local que autoritza el legislador estatal a efectuar, anualment, opcions específiques lligades a la interpretació del paper que correspon a les entitats locals, sosté que la fixació dels criteris de distribució correspon al legislador estatal en els termes següents: «*Es precisamente el legislador estatal en este caso, ya que se trata de fondos mediante los cuales se pretende posibilitar al conjunto de las Corporaciones locales y a cada una de ellas el ejercicio de la autonomía constitucionalmente garantizada, a quien*

incumbe, ... dar efectividad a los principios de suficiencia de las Haciendas locales y de solidaridad y equilibrio territorial mediante la determinación de unos criterios homogéneos y uniformes de distribución entre los distintos entes locales de su participación en los ingresos del Estado» (F.J.7).

IV. Consideracions finals

Les notes sobre el sistema de govern local vigent a Catalunya posen en relleu que, fins avui, han existit serioses dificultats per a la seva configuració com un sistema quasi-dual. Aquestes dificultats han incidit en la posició de la comarca en el si de l'organització local de Catalunya, el perfil institucional de la qual no ha pogut ser objecte d'un nivell important de concreció. Perquè als condicionaments mateixos per al seu disseny com a entitat local exponencial dels interessos de la comunitat comarcal, derivats del seu caràcter indirectament representatiu i de la impossibilitat de delimitació d'un àmbit competencial material en la pròpia Llei comarcal, s'afegeixen els condicionaments derivats d'una interpretació restrictiva de les normes autonòmiques tendents al progressiu acompliment d'aquest objectiu. Aquesta interpretació ha impedit en gran mesura, com a mínim fins al moment present, l'assignació a la comarca de les funcions claus que li corresponen en el model dual de govern local dissenyat pel legislador autonòmic i, fins i tot, d'algunes de les que li haurien de correspondre en el sistema quasi-dual provisional.

Per tot això, i malgrat l'efectiva concreció d'importants opcions autonòmiques relatives a l'organització territorial, com ara la implantació de les institucions comarcals, la redefinició de l'àrea metropolitana de Barcelona i de la seva organització i la modernització i adequació a les necessitats actuals del règim local general, estan encara pendents de cristal·lització aquelles opcions cabdals que havien de permetre, fonamentalment a través de les institucions comarcals, la reforma indirecta del mapa municipal. Amb les conseqüents limitacions que l'absència d'aquesta reforma comporta, de cara a l'efectiva assignació al govern local de les funcions d'instància primària de participació dels ciutadans en els assumptes públics i d'instància de representació, que institucionalitza i gestiona amb autonomia els interessos de les col·lectivitats locals.

