

LA ORGANIZACIÓN TERRITORIAL DE CATALUÑA: OPCIONES Y NIVELES DE CONCRECIÓN

Montserrat Cuchillo i Foix
Profesora titular de Derecho administrativo
de la Universidad de Barcelona

I. Las leyes de régimen local y la estructuración del territorio de Cataluña

Posiblemente no existe excesivo desacuerdo a la hora de considerar que la definición de una organización territorial propia era y es considerada uno de los elementos clave en la articulación de Cataluña como comunidad autónoma. La adopción de las decisiones relativas a un tema tan importante requirió, sin embargo, el transcurso de un período de tiempo relativamente dilatado desde la promulgación y entrada en vigor del Estatuto de Autonomía. Pues es bien sabido que, aun siendo una de las cuestiones que fueron abordadas enseguida por el Parlamento de Cataluña, concretamente en la vertiente de la organización provincial, la declaración de inconstitucionalidad de las previsiones nucleares de la Ley 6/1980, reguladora de la transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat, por la sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, condicionó notoriamente las iniciativas posteriores. Hasta la promulgación en 1987, una vez definidas las opciones estatales básicas en materia de régimen local y, por tanto, después de un período de reflexión y estudio que no puede calificarse de demasiado breve, de las cuatro leyes que configuran las entidades locales en las que hoy se estructura el territorio de Cataluña y que definen su régimen jurídico.

Como voces muy autorizadas han puesto sobradamente de relieve, el tema de la organización territorial ocupó un lugar muy relevante en el debate en torno a la autonomía y al restablecimiento de las instituciones de autogobierno. Porque al convertirse en uno de los símbolos del cambio ligado al reconocimiento del derecho a la autonomía política y administrativa, y situándose generalizadamente en segundo término su impacto inmediato en el sistema y en los resultados electorales, se configuró como uno de los instrumentos básicos para la plasmación del alcance y significación de la recuperación de este derecho. La revisión de la organización territorial pretendía, por un lado, expresar la voluntad de romper con los viejos esquemas de la división centralista anterior y, más concretamente, de proceder a la sustitución de la institución provincial por la comarcal. Pero también, y al mismo tiempo, con esta revisión se pretendía expresar la voluntad de alcanzar unos objetivos esenciales para el efectivo funcionamiento de las instituciones de autogobierno. Objetivos sintetizables en la realización de una reforma no traumática, pero profunda, de las entidades locales, y en el diseño y establecimiento de una estructura administrativa autonómica libre de los defectos y disfuncionalidades que habían caracterizado al aparato burocrático estatal.

II. El sistema de gobierno local diseñado por el legislador autonómico

Las leyes 5/1987, 6/1987 y 7/1987, de 4 de abril, respectivamente reguladoras del régimen provisional de las competencias de las Diputaciones provinciales, de la organización comarcal de Cataluña, y del establecimiento y regulación de actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, y la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña, constituyen el bloque normativo que diseña las opciones políticas en relación con los objetivos citados, y establecen los mecanismos para traducirlos en realidades concretas.

En efecto, la Ley 5/1987 pone de manifiesto el carácter ajeno de la división provincial, las dificultades opuestas a su supresión dadas las previsiones constitucionales y estatutarias, y las vías para superarlas mediante la futura conversión de Cataluña en comunidad autónoma uniprovincial. En consecuencia, establece provisionalmente el régimen legal aplicable a las diputaciones catalanas en el ejercicio de sus funciones, orientado a evitar las duplicidades y encabalgamientos que presumiblemente se derivarán de la anunciada estructuración supramunicipal de Cataluña a través de la comarca, de acuerdo con el mandamiento estatutario. La Ley 6/1987 cristaliza esta estructuración, institucionalizando la comarca como entidad local dotada de autonomía y de personalidad jurídica propia y uniendo su condición de ente territorial a la función de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios y de la reforma indirecta de la Administración local. La ley prevé los mecanismos para la vertebración comarcal de Cataluña; el proceso de adaptación de la división comarcal de 1936 a las necesidades presentes; y el régimen jurídico de la nueva institución, en la triple vertiente de ente local con unos intereses propios y específicos, de ente local intermedio de intervención municipal, y de ente local vehiculador del proceso de desconcentración del poder público. La Ley 7/1987 pone de relieve la inadecuación geográfica y jurídico-política de la Entidad Municipal Metropolitana para dar respuesta a la problemática de la conurbación de Barcelona y de su zona de influencia directa. En atención a las circunstancias actuales, y teniendo en cuenta los datos aportados por otras experiencias, la Ley 7/1987 opta por la reordenación radical de las estructuras organizativas del área metropolitana, a partir de la supresión de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, de la delimitación de un espacio metropolitano más amplio, de la identificación de las actividades públicas que requieren un tratamiento específico en virtud de su incidencia metropolitana, de la creación de dos entidades funcionales para la ordenación y gestión de los servicios de alcance metropolitano, y de la definición de las funciones propias de cada una de las instancias públicas implicadas (Generalitat, comarcas, entidades metropolitanas y municipios), para garantizar la actuación integrada de todas ellas. Finalmente, la Ley 15/1987 proclama la condición de nivel básico y esencial del municipio como instancia vehiculadora de una más efectiva participación de los ciudadanos en las decisiones que les afectan de manera más inmediata, y reconociendo los problemas que a tales efectos plantea el mapa municipal se pronuncia en contra de su reforma a fondo confiando en la funcionalidad de la comarca para superarlos. En concordancia con la garantía institucional de la autonomía local, la ley prevé los mecanismos para hacerla efectiva en el establecimiento de los preceptos generales reguladores del régimen local, prestando especial atención en su concreción a la hora de

determinar las competencias municipales y de proceder a la articulación de las relaciones interadministrativas.

Las leyes de régimen local optan pues, como es bien sabido, por un modelo articulado uniformemente en toda Cataluña en dos niveles institucionales: municipios y comarcas. El primer nivel está constituido por los cerca de 900 municipios hoy existentes en Cataluña como entidades locales territoriales básicas y elementos primarios de participación ciudadana, de carácter directamente representativo, que gozan de autonomía para la gestión de los intereses de la población respectiva. El segundo nivel está integrado por las comarcas establecidas según los procedimientos sancionados por la Ley 6/1987 (en la actualidad 41 comarcas) como entidades locales territoriales de carácter indirectamente representativo, formadas por la agrupación de los municipios comprendidos en su territorio, con personalidad jurídica propia y plena capacidad y autonomía para el cumplimiento de sus finalidades.

Las leyes no contemplan la posible alteración del modelo, mediante el establecimiento de instancias locales de carácter territorial, en las zonas metropolitanas, sino que optan por la cobertura de las necesidades específicas de las mismas a través de la denominada «actuación integrada», concretada ya en el área metropolitana de Barcelona, la cual sólo puede comportar el establecimiento de entes locales indirectamente representativos de carácter funcional. Y tampoco prevén la introducción de un tercer nivel territorial en el futuro, dado que las regiones que el legislador autonómico deberá establecer una vez el Gobierno haya formulado la propuesta para la conversión de Cataluña en comunidad uniprovincial, de acuerdo con la disposición adicional segunda de la Ley 5/1987, están configuradas como meras demarcaciones supracomarcas para la «desconcentración» territorial de los servicios de los departamentos de la Generalitat.

El bloque normativo del régimen local sí prevé, no obstante, la introducción de fórmulas organizativas para la representación y gestión de intereses y necesidades específicas derivadas de condiciones y características económicas, geográficas y/o sociales diferenciadas, mediante el recurso a mecanismos diversos, que comprenden desde el establecimiento de entes locales como las entidades municipales descentralizadas, las ya citadas entidades metropolitanas y las mancomunidades de municipios, hasta la introducción de ciertas modulaciones en el régimen jurídico de las instancias territoriales ordinarias, como es el caso de los municipios que funcionan en régimen de consejo abierto y de los que merecen la calificación de turísticos, de montaña, histórico-artísticos o industriales y de las comarcas de alta montaña y del Valle de Arán. Estos mecanismos se complementan y completan con una configuración del papel de la comarca y de sus competencias que permite adaptar su actuación a las circunstancias específicas de los municipios comprendidos en su territorio. De manera que la uniformidad, que constituye el punto de partida de la organización territorial, abre las puertas a la diversidad y garantiza su adaptación a la multiplicidad de situaciones típicas de la fragmentación y complejidad de la realidad local.

Las leyes también contemplan, como es obvio, el carácter especial de la situación actual, calificada de provisional, durante la cual el modelo dual diseñado por el legislador autonómico resulta sustancialmente alterado, debido a la conocida pervivencia, por imperativos constitucionales y estatutarios, de la institución provincial como entidad local de carácter territorial. Las previsiones relativas a la provincia y la opción estatutaria de institucionalización de la comarca coinciden, por tanto, en determinar

la estructuración temporal del territorio de Cataluña en tres niveles institucionales: el municipio, la comarca y la provincia. Porque al sistema dual diseñado por el legislador autonómico en las leyes de régimen local se añade, necesariamente, un tercer nivel constituido por la provincia como entidad local territorial, determinada por la agrupación de municipios y de carácter indirectamente representativo, dotada de autonomía y de personalidad jurídica para la gestión de los intereses de la comunidad respectiva.

III. Consideraciones sobre el sistema provisional de organización territorial de Cataluña

La existencia de tres instancias territoriales, típica del período provisional, impone importantes condicionamientos al modelo autonómico dual. Al proceder, por tanto, a efectuar ciertas apreciaciones sobre la actuación de las leyes de organización territorial desde su promulgación, deberemos ceñirnos al sistema en tres niveles temporalmente vigente en Cataluña. Pues el sistema dual del gobierno local diseñado por el legislador autonómico sólo es aún un modelo ideal, cuya actuación y valoración debe remitirse a un futuro que, hoy por hoy, es bastante incierto.

Las consideraciones sobre el sistema vigente, necesariamente muy breves por razones de espacio y tiempo, deben centrarse, en mi opinión, en los siguientes elementos: 1) los rasgos definidores del modelo provisional estructurado en tres niveles institucionales; 2) su configuración por la normativa autonómica como un sistema caracterizado y presidido por la progresiva adecuación al sistema dual diseñado por el legislador autonómico; y 3) los condicionamientos que se han opuesto a la efectiva aplicación de los mecanismos previstos para llevar a cabo la citada operación de ajuste y conversión del sistema en tres niveles, durante el compás de espera impuesto por la pervivencia de las cuatro diputaciones catalanas.

Recordemos sin embargo, antes de abordar el examen de estos elementos, que las opciones relativas a la organización territorial han sido concretadas, en los casi cuatro años transcurridos desde la promulgación de las leyes catalanas, por el legislador estatal y autonómico. Ciñéndonos a la labor del legislador autonómico, pero sin olvidar la importancia capital de la Ley estatal 3/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las Haciendas locales, hay que resaltar la importancia de las siguientes disposiciones. Las leyes 22/1987, 5/1988 y 3/1990, respectivamente orientadas a la aprobación del mapa comarcal, la creación de tres nuevas comarcas (Pla de l'Estany, Pla d'Urgell y Alta Ribagorça) y la introducción de ciertas modificaciones en la delimitación territorial de las mismas, la Ley 23/1987, definidora de los criterios de financiación del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña, y un conjunto de leyes sectoriales que especifican el contenido de las competencias de las instancias locales catalanas, como la Ley del Deporte (8/1988), la Ley de Ordenación del Abastecimiento de Agua en el Área de Barcelona (4/1990), la Ley de Ordenación Sanitaria (15/1990), y la Ley de Museos (17/1990). También revisten especial importancia una serie de disposiciones de desarrollo de la legislación local, como el Reglamento del Patrimonio de los Entes Locales, de 7 de octubre de 1988. Por otro lado, hay que tener en cuenta también que el Tribunal Constitucional ha adoptado algunas decisiones que condicionan la adecuación del sistema provisional de gobierno local al modelo autonómico y la plasmación

concreta de ciertas opciones relativas al papel asignado a las diversas entidades territoriales en que se organiza internamente la Generalitat.

1. *Los rasgos del sistema local provisional*

El sistema provisional de organización territorial de la Generalitat comporta, como es bien sabido, la articulación del sistema local en tres niveles institucionales. Los rasgos que caracterizan este modelo, plenamente implantado con la aprobación (y posterior remodelación) del mapa comarcal y con la supresión de la Entidad Municipal Metropolitana de Barcelona, pueden resumirse como sigue. El gobierno local se articula uniformemente en tres niveles constituidos por entidades locales territoriales, de carácter representativo y dotadas de personalidad jurídica propia y plena capacidad jurídica, que gozan todas ellas de autonomía para la gestión de los intereses de las comunidades respectivas. El sistema se completa con la posibilidad de establecimiento de entidades locales no territoriales para la cobertura de necesidades específicas, como las planteadas por las grandes conurbaciones, por los núcleos de población diferenciados en el seno de una entidad municipal y por las exigencias de ejercicio y de gestión y prestación de determinadas funciones y servicios.

Los municipios, como entidades básicas de la organización territorial, tienen carácter directamente representativo, y se les asigna un núcleo competencial material propio. Este núcleo competencial, que la Ley Municipal y de Régimen Local ya perfila siguiendo el esquema preestablecido por la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local de 1985, deberá ser concretado progresivamente por el legislador sectorial, estatal y autonómico, respetando necesariamente los sectores materiales y los mínimos prestacionales municipales definidos por la legislación básica.

Las comarcas, como entidades formadas por la agrupación de municipios contiguos, tienen carácter indirectamente representativo, y se les asigna un triple ámbito competencial, material y funcional. La diversidad de este núcleo competencial resulta en la prefiguración de tres esferas competenciales. Una esfera competencial propia, integrada por las materias respecto de las cuales el legislador autonómico debe asignarles funciones específicas. Sin que esto comporte, no obstante, la determinación de un mínimo prestacional comarcal que, de forma similar a como sucede en relación con los municipios, garantice la gestión autónoma de los intereses propios de la comunidad comarcal. Una segunda esfera competencial de intervención municipal, en virtud de la cual les corresponde actuar en concurrencia con los municipios, mediante la coordinación de los servicios municipales de interés comarcal, el establecimiento y la prestación de los servicios municipales de interés comarcal, el establecimiento y la prestación de los servicios supramunicipales complementarios de los municipales, el ejercicio de competencias municipales por delegación o convenio y, en los casos y términos expresamente previstos por la ley, la prestación de los servicios públicos mínimos y la conversión de las competencias municipales en comarcales. Una última esfera competencial, ésta integrada por las competencias funcionales de asistencia y cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios. Las funciones de la comarca se complementan con su configuración como institución vehiculadora del principio de desconcentración, plasmada en la condición de instancia de ejercicio de las funciones administrativas autonómicas, mediante la delegación de competencias y la asignación de la gestión ordinaria de los servicios de la Administración de la Generalitat.

Las provincias, como entidades territoriales determinadas también por la agrupación de municipios, tienen, como las comarcas, carácter indirectamente representativo, y se les asigna un núcleo competencial propio esencialmente funcional. Este ámbito competencial se traduce en la asignación de las funciones de asistencia y de cooperación jurídica, técnica y económica a los municipios y a las comarcas comprendidas en sus límites territoriales. Sin perjuicio de su intervención municipal y comarcal, mediante la coordinación de los servicios municipales y la prestación de servicios públicos supracomarcales, y de su capacidad de actuación en el fomento y administración de los intereses específicos de la comunidad provincial. Las funciones de la provincia se complementan con la condición de instancia de desconcentración de los servicios administrativos estatales y autonómicos. Pero la opción en favor de la comarca la libera en gran medida, en Cataluña, de la asunción de esta condición respecto de los servicios administrativos autonómicos.

2. La progresiva adecuación al sistema local definitivo

Los rasgos esenciales del sistema local provisional ponen de relieve, dejando de lado un análisis profundo que no puede efectuarse en estas páginas, los graves inconvenientes derivados del número y de la configuración de las instancias que lo integran. Porque las competencias asignadas a unas y otras coinciden parcialmente en una multiplicidad de ámbitos, con el inevitable encabalgamiento y duplicidad de actuaciones que ello comporta, y con el consiguiente incremento de los recursos necesarios y de los gastos de funcionamiento. Sin olvidar la indefinición y nebulosidad de las tareas que corresponden a cada nivel territorial y las dificultades que se derivan de ello de cara a la exigencia de responsabilidades por parte de las comunidades respectivas.

Las leyes de organización territorial de Cataluña han caracterizado el sistema provisional, por las características arriba mencionadas y porque en último término el sistema en tres niveles no se ajusta al modelo elegido por el legislador autonómico como un sistema que debe configurarse progresivamente como un sistema cuasidual. De manera que, incluso antes de la implantación del sistema local definitivo, y en aplicación de las medidas sancionadas por las propias leyes de organización territorial, el sistema provisional debe prefigurarse como un sistema esencialmente articulado en torno a los municipios y comarcas, en el cual son muy escasas las competencias efectivamente ejercidas por las diputaciones provinciales.

En efecto, la Ley 5/1987 prevé una serie de mecanismos que deben operar en tal sentido. En primer lugar, la ley establece que el legislador autonómico deberá proceder a la distribución de las competencias de las diputaciones provinciales entre la Administración de la Generalitat y las instituciones comarcales, respetando el núcleo esencial de la autonomía provincial. El respeto de este núcleo esencial se concreta, en opinión del legislador autonómico, en las funciones de asistencia y cooperación con los municipios. En consecuencia, cuando en concordancia con esta operación de redistribución se proceda por ley a la modificación del régimen de titularidad de las competencias provinciales, se procederá al traspaso de los medios personales y materiales adscritos a los servicios que para el ejercicio de tales competencias hayan establecido las diputaciones, así como al traspaso de los recursos asignados a los mismos. La operación en cuestión se realizará, como es bien sabido, a través de la comisión mixta establecida por el artículo 5 de la Ley 5/1987, integrada por representantes de la

Generalitat y de las cuatro diputaciones catalanas, teniendo en cuenta, en su caso, los criterios relativos al traspaso de recursos económicos fijados por el artículo 12 de la propia Ley 5/1987.

Estas previsiones persiguen, como es evidente, la consecución de las competencias materiales provinciales, que deberá culminar con la asunción definitiva de todas sus competencias una vez conseguida la constitución de Cataluña en comunidad autónoma uniprovincial. Por otro lado, proceder a la articulación de una esfera competencial comarcal propia, totalmente invertebrada hoy por hoy debido a la falta de previsiones relativas a los mínimos prestacionales comarcales. Operación que se pretende realizar a través de la asignación de competencias concretas respecto a sectores materiales tales como la sanidad, los servicios sociales, el deporte, la enseñanza o el medio ambiente, en los que la existencia de intervenciones provinciales consolidadas dificulta, en gran medida, la delimitación de ámbitos propios de la institución comarcal y, sobre todo, la cobertura financiera de su actuación.

La configuración del sistema local de gobierno local como sistema cuasidual se complementa, a un nivel muy diferente, sin embargo, con las previsiones que condicionan el ejercicio de las competencias provinciales de asistencia y cooperación. En particular, en el ámbito de la coordinación y cooperación económica en las obras y en los servicios de competencia municipal, en los que la exigencia de adecuación del ejercicio de las funciones provinciales a los criterios fijados por la ley suprime, virtualmente, la capacidad decisoria de las diputaciones en relación con los mismos, pues, según el artículo 9 de la Ley 5/1987, las inversiones provinciales deben instrumentarse exclusivamente a través del Plan Único de Obras y Servicios de Cataluña (PUOS), elaborado y aprobado por la Generalitat, con la mera participación en la elaboración de las diputaciones y de los municipios.

3. Los condicionamientos para la adecuación del sistema local provisional al sistema definitivo

La aplicación de las medidas que acabamos de citar se ha visto dificultada por la diversa interpretación que de las mismas han efectuado la Generalitat y otras instancias políticas y administrativas. Diferencias de interpretación que han dado lugar, en ocasiones, al planteamiento de conflictos jurisdiccionales, tanto ante los tribunales ordinarios como ante el Tribunal Constitucional. En efecto, algunas diputaciones y el gobierno central han discutido, hasta hoy con éxito, la actuación de los mecanismos previstos para proceder al progresivo vaciado de las competencias provinciales y para condicionar la asignación de los recursos de las diputaciones a la asistencia y cooperación municipal.

Las posiciones que han discutido el vaciado de las competencias provinciales no han negado en absoluto la posibilidad, ya establecida por el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de julio de 1981, de que el legislador proceda a la reasignación de las competencias provinciales, tanto en favor de las instancias autonómicas como en favor de otras instancias locales. Lo que han rechazado es que la atribución de competencias específicas en sectores materiales concretos a instituciones infra o supra municipales comporte el traspaso de los medios personales y materiales asignados a los servicios provinciales establecidos en tales sectores, y también, y sobre todo, que comporte la transferencia de un porcentaje de los

ingresos provinciales. Porcentaje que, según el artículo 12 de la Ley 5/1987, se calcula en razón de los costos directos e indirectos de los servicios en cuestión y de los gastos de inversión real y de mantenimiento para el funcionamiento y desarrollo normal de tales servicios.

La oposición a esta operación, que hasta hoy se ha traducido en la ausencia de acuerdos definitivos de la comisión mixta creada por la Ley 5/1987, se fundamenta en la argumentación, respaldada por un amplio sector doctrinal, de que la consagración constitucional de la autonomía provincial se concreta en la configuración no tanto de un ámbito competencial propio, sino en la configuración de un ámbito funcional de apoyo a la autonomía municipal, que no puede ser desconocido sin que se produzca una disolución del perfil institucional de la provincia. En consecuencia, las competencias provinciales no se definen tanto en relación con ámbitos o sectores materiales concretos, sino en relación con ciertas funciones. De manera que la esfera competencial provincial es instrumental en el ejercicio de las funciones de asistencia, cooperación y apoyo en los municipios integrados en sus límites territoriales, y de fomento y administración de los intereses peculiares de la comunidad provincial. Por estas razones, la legislación reguladora de sectores materiales respecto de los cuales los municipios ostenten competencias, en virtud de lo previsto por los artículos 25 y 26 de la LRBR, no puede actuar un desapoderamiento de la provincia en relación con el sector material objeto de regulación. Pues, más allá de las competencias específicas, la provincia mantiene su capacidad de intervención en tal sector material, en ejercicio de sus competencias de asistencia, cooperación y apoyo al ejercicio de las competencias municipales.

En línea con esta argumentación, se niega también la posibilidad de que a raíz de las redistribuciones competenciales sancionadas por el legislador sectorial se proceda a la transferencia de los medios personales y materiales adscritos a los mismos, calculados en los términos, ya citados, previstos por el artículo 12 de la Ley 5/1987. Porque, en la medida en que las competencias provinciales son instrumentales, los gastos provinciales no están unidos a ninguna actividad derivada de una competencia material concreta. Por el contrario, los gastos asignados a los diversos sectores materiales son determinados, anualmente y en el ejercicio de la autonomía presupuestaria provincial, en función de las necesidades expresadas por los municipios y en función de la opción que cada diputación realiza al decidir los sectores a los cuales dirigirá prioritariamente su colaboración técnica y económica. El razonamiento en este sentido es corroborado por las disposiciones de la Ley Reguladora de las Haciendas locales, que en las previsiones relativas a la financiación de la provincia desvincula su participación en los tributos del Estado de toda actividad concreta.

El condicionamiento del ejercicio de las competencias provinciales de asistencia y cooperación económica en las obras y servicios municipales mediante su canalización a través del PUOS también ha sido, hasta el presente, cuestionado. En efecto, la Diputación de Barcelona ha puesto de relieve la incidencia que los criterios relativos a la financiación del PUOS tienen en la autonomía provincial y ha obtenido una serie de pronunciamientos jurisdiccionales favorables. Como el formulado en la Sentencia 249 de la Audiencia Territorial de Barcelona, de 9 de mayo de 1988, declarando que «No es acorde a la Constitución sujetar a la aprobación del Parlamento de Cataluña los presupuestos de las Diputaciones Provinciales».

Por su parte, el legislador estatal ha respaldado la posición provincial en este

aspecto, y con ello ha apoyado indirectamente la argumentación contraria al traspaso de los recursos provinciales anexos a competencias materiales objeto de redistribución por disposiciones del legislador sectorial. La actitud del legislador estatal se ha traducido en la fijación, en diversas leyes presupuestarias, de criterios uniformes y homogéneos de distribución, entre los diferentes entes locales, de la participación en los ingresos del Estado. Estas previsiones han sido objeto de recurso de inconstitucionalidad por algunas comunidades autónomas. Entre ellas, por la comunidad autónoma catalana, aduciendo la vulneración de las competencias exclusivas autonómicas en materia de régimen local y de las previsiones estatutarias, según las cuales las entidades locales recibirán la participación en los ingresos estatales y subvenciones incondicionadas a través de la Generalitat, que la distribuirá de acuerdo con los criterios legales que se establecen para tales participaciones. La reclamación autonómica ha sido, no obstante, rechazada por el Tribunal Constitucional en la Sentencia 96/1990, de 24 de mayo. La resolución jurisdiccional, de acuerdo con la posición previamente sentada por el propio Tribunal relativa al carácter bifronte del régimen local que autoriza el legislador estatal a efectuar, anualmente, opciones específicas ligadas a las interpretaciones del papel que corresponde a las entidades locales, sostiene que la fijación de los criterios de distribución corresponde al legislador estatal en los términos siguientes: «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» (FJ. 7).

IV. Consideraciones finales

Las notas sobre el sistema de gobierno local vigente en Cataluña ponen de relieve que, hasta hoy, han existido serias dificultades para su configuración como un sistema cuasidual. Estas dificultades han incidido en la posición de la comarca en el seno de la organización local de Cataluña, cuyo perfil institucional no ha podido ser objeto de un nivel importante de concreción. Porque a los condicionantes mismos para su diseño como entidad local exponencial de los intereses de la comunidad comarcal, derivados de su carácter indirectamente representativo y de la imposibilidad de delimitación de un ámbito competencial material en la propia ley comarcal, se añaden los condicionantes derivados de una interpretación restrictiva de las normas autonómicas tendentes al progresivo cumplimiento de este objetivo. Esta interpretación ha impedido en gran medida, como mínimo hasta el momento presente, la asignación a la comarca de las funciones clave que le corresponden en el modelo dual de gobierno local diseñado por el legislador autonómico, e incluso de algunas de las que deberían corresponderle en el sistema cuasidual provisional.

Por todo ello, y a pesar de la efectiva concreción de importantes opciones autonómicas relativas a la organización territorial, como la implantación de las instituciones comarcales, la redefinición del área metropolitana de Barcelona y la modernización y adecuación a las necesidades actuales del régimen local general, están aún pendientes

de cristalización aquellas opciones capitales que debían permitir, fundamentalmente a través de las instituciones comarcales, la reforma indirecta del mapa municipal, con las consiguientes limitaciones que la ausencia de esta reforma comporta de cara a la efectiva asignación al gobierno local de las funciones de instancia primaria de participación de los ciudadanos en los asuntos públicos y de instancia de representación que institucionaliza y gestiona con autonomía los intereses de las colectividades locales.