

# CRÓNICA

---



# LA ORGANIZACIÓN POLÍTICA E INSTITUCIONAL DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL EN LA CATALUÑA RURAL\*

Josep Mir i Bagó

Profesor de Derecho administrativo  
de la Universidad Pompeu Fabra

## Introducción

El objeto de este trabajo es analizar y valorar hasta qué punto el modelo actualmente vigente de organización política e institucional de la Administración local es adecuado a las características y a las necesidades específicas de la Cataluña rural. Hay que empezar, por tanto, por definir cuáles son las notas más características de este modelo.

De hecho, no existe una organización política e institucional de la Administración local en la Cataluña rural diferente de la del resto de nuestro país. Y esta observación, por sí sola, ya merece una primera valoración crítica: la tradición centralista y uniformista de nuestro sistema político y jurídico provoca una interpretación simplista del principio de igualdad que hace que las leyes atribuyan el mismo régimen, las mismas competencias y el mismo sistema de recursos a todos los municipios, a todas las comarcas y a todas las provincias, cuando es evidente que hay diferencias abismales entre unos y otros y entre unas y otras, diferencias de una magnitud tal que hacen que el trato uniforme que actualmente les dan las leyes sea, en realidad, un trato discriminatorio, ya que el régimen que puede ser bueno para un tipo de municipios es fácil que no lo sea para los otros.

La ley básica de régimen local vigente es tímidamente consciente de la necesidad de abrir cierta puerta a la diversidad en la regulación de los municipios, planteamiento que es compartido, también tímidamente, por la Ley municipal de Cataluña.<sup>1</sup> Ahora bien, en uno y otro caso se trata de planteamientos notoriamente insuficientes, de cara a la posible articulación de una nueva estructura de la legislación local adaptada a la diversidad real de entidades, y tampoco se ha hecho nada en la práctica

---

\* Este artículo recoge una ponencia presentada en las *Jornadas sobre la Cataluña rural en los 90*, que fueron convocadas por la Federación de Municipios de Cataluña, y que se celebraron en la Seu d'Urgell los días 22 y 23 de marzo de 1991.

1. El artículo 30 LRRL dice: «Las leyes sobre régimen local de las comunidades autónomas, en el marco de lo establecido en esta Ley, podrán establecer regímenes especiales para municipios pequeños o de carácter rural o para aquéllos que reúnan otras características que lo hagan aconsejable, como su carácter histórico-artístico o el predominio en su término de las actividades turísticas, industriales, mineras u otras semejantes.» Esta previsión general es desarrollada por los artículos 69 a 75 de la LMRRLC, que prevén el régimen especial de consejo abierto para municipios de menos de 100 habitantes, así como algunas notas diferenciales para el tratamiento de los municipios de montaña, de los turísticos, de los histórico-artísticos y de los industriales; ahora bien, en ninguno de estos casos la Ley municipal establece, por sí sola, un auténtico régimen diferencial, sino simples notas distintivas.

para desarrollar los regímenes especiales genéricamente previstos en la legislación citada.<sup>2</sup>

Hay que insistir, pues, como han hecho ya diversos autores,<sup>3</sup> en la necesidad de romper con nuestra tradición uniformista, y de establecer diversas regulaciones para la Administración local, tantas como tipos diferentes de municipios, de comarcas o de provincias creemos necesario identificar y, desde esta perspectiva, no hay duda de que sería necesario un régimen específico para la Administración local en las zonas rurales, ya que es evidente que esta administración presenta unas características y tiene unas necesidades diferentes de las de otros ámbitos. La falta de esta regulación específica es, por tanto, una primera nota negativa del sistema actualmente vigente.

Dada pues la ausencia de un régimen específico para la Administración local de la Cataluña rural, le son de aplicación las normas generales vigentes para la organización local en su conjunto. Las principales notas características de este modelo son las siguientes:

1. Estructuración uniforme de la organización territorial de la Administración local en tres niveles de entidades: municipios, comarcas y provincias, con un total, en Cataluña, de 940 municipios, 41 comarcas y 4 provincias.

2. El actual mapa municipal de Cataluña es el resultado de un proceso histórico espontáneo, que no ha obedecido a ningún plan premeditado. A comienzos del siglo XIX, después de la generalización de los ayuntamientos, había en Cataluña unos dos mil municipios; esta cifra se ha reducido a menos de la mitad después de sucesivas operaciones de fusión o agregación de municipios. Ahora bien, este proceso ni ha servido para adaptar realmente el mapa municipal a los cambios demográficos y urbanísticos, ni permite tampoco dar satisfacción a los anhelos de representación municipal de todos los pueblos de Cataluña.<sup>4</sup>

Además de esta falta general de adaptación del mapa municipal a la realidad

---

2. De hecho, en la legislación española de régimen local sólo se puede hablar de auténticos regímenes especiales en relación con los municipios de Madrid (Texto articulado aprobado por el Decreto 1674/1963, de 11 de julio, modificado por Decreto 2482/1970, de 22 de agosto) y Barcelona (Texto articulado aprobado por Decreto 1166/1960, de 23 de mayo). También hay que reconocer cierto intento de adaptación a las diferentes capacidades municipales en la regulación de las competencias municipales; es el caso del artículo 26 LRBL (64 de la LMRLC), que establece diferentes niveles de obligación municipal según el tamaño de los municipios, o de algunas leyes sectoriales, que distinguen también niveles diferentes de competencia municipal (por ejemplo, el Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, que incrementa las competencias urbanísticas de los municipios de más de 50.000 habitantes).

3. Entre otros, se han manifestado a favor de una regulación diversificada del régimen local Alejandro Nieto, Luis Morell Ocaña, Jean de Savigny o Joaquim Ferret. Este último autor pone de manifiesto que «debe reconocerse la conciencia de colectividad allí donde exista, y atribuir a esta instancia territorial aquellas funciones que es capaz de ejercer. Ello comporta necesariamente diferencias organizativas y competenciales (...) La igualdad que la Constitución proclama debe poderse predicar de los individuos, pero no necesariamente de las colectividades en que se integran. Las colectividades deben poderse articular de forma diferente para conseguir la igualdad en la libertad de todos los ciudadanos» (*Uniformismo y variedad en la regulación del municipio*, página 66).

4. Isabel Rueda elaboró, por encargo de la Dirección General de Administración Local de la Generalidad, durante los años 1986 y 1987, un amplio informe titulado *Diagnóstico del mapa municipal de Cataluña*, en el cual se ponen de manifiesto las numerosísimas disfuncionalidades que presenta el mapa municipal de Cataluña.

urbana, la otra nota que hay que poner de relieve es el elevado número de municipios de población muy escasa que hay en Cataluña; según el informe a que hace referencia la nota 4, en Cataluña hay 39 municipios de menos de 100 habitantes, 375 municipios de menos de 500 habitantes, y 551 municipios (más de la mitad del total) de menos de 1.000 habitantes.

3. Los municipios tienen a su cargo la doble función de ser entidad representativa de los intereses colectivos de la respectiva comunidad, y de ser responsables de la gestión de un determinado nivel y tipo de servicios públicos. Para el cumplimiento de estas actividades, los ayuntamientos gozan de las prerrogativas propias de las otras administraciones públicas, participan en los tributos del Estado y tienen reconocidas fuentes propias de ingresos.

Si bien no hay duda de que, por muy reducidos que sean, los municipios cumplen con mayor o menor acierto su función representativa de los intereses locales,<sup>5</sup> es igualmente cierto que buena parte de los ayuntamientos de Cataluña no tienen capacidad suficiente para gestionar a un nivel aceptable las funciones administrativas, inversoras y de prestación de servicios que les encomienda la legislación vigente.

4. Por lo que respecta a la organización comarcal, la característica que probablemente la define mejor es su falta de tradición y su actual indefinición como nivel de Administración local: la división comarcal de Cataluña tiene una historia muy breve (empieza a ser reivindicada a finales del siglo XIX, y sólo después de la guerra civil hay cierto consenso entre las fuerzas catalanistas sobre una división determinada: la de 1936), y las comarcas en ningún momento habían tenido ninguna funcionalidad como entes locales.<sup>6</sup>

No disponemos, por tanto, de un modelo histórico que nos sirva de precedente para dar contenido político o administrativo a la organización comarcal instituida, con un notable consenso político, a partir del vigente Estatuto de Autonomía.

Por otro lado, a la hora de aprobar la nueva división comarcal (1987), sí se tienen en cuenta los escasos precedentes históricos y se opta por restablecer la división aprobada en 1936, que si bien no ha tenido ninguna funcionalidad administrativa, ni es especialmente idónea a las características de la Cataluña del último cuarto de siglo XX, sí tiene en cambio a su favor una notable aceptación cultural y social.

5. La organización provincial de Cataluña está totalmente condicionada por el profundo antiprovincialismo que ha caracterizado históricamente al catalanismo con-

---

5. Hay que matizar esta afirmación, en el sentido de que hay probablemente cierto número de municipios que no tienen entidad ni para permitir el ejercicio de estas funciones representativas; es el caso, por ejemplo, de aquellos municipios en los que no se presenta ninguna lista electoral, de manera que es necesario nombrar una comisión gestora.

6. Se pueden consultar los antecedentes, reunidos por Enric Lluch y Oriol Nel·lo, *Génesis de la división territorial de Cataluña. Edición de documentos del archivo de la ponencia (1931-1936)*, Barcelona, 1983, y *El debate de la división territorial de Cataluña (edición de estudios, propuestas y documentos) (1939-1983)*, Barcelona, 1984, ambos editados por la Diputación de Barcelona. Los mismos autores, además de recopilar y seleccionar la documentación reproducida, elaboran los respectivos estudios preliminares, que ofrecen una visión panorámica de cuál ha sido la evolución histórica del tema de la división de Cataluña en el último siglo.

temporáneo,<sup>7</sup> que ha convertido esta cuestión en uno de los aspectos esenciales de la organización del autogobierno.

De todas formas, la radicalidad política del antiprovincialismo no nos puede hacer ignorar que las provincias y las diputaciones provinciales tienen una tradición más que secular entre nosotros, lo cual les ha proporcionado un indiscutible enraizamiento: la división provincial tiene un considerable nivel de aceptación social, y las diputaciones provinciales tienen una evidente funcionalidad administrativa. Por otro lado, el Estatuto de Autonomía acaba reconociendo el mantenimiento de la diputación provincial, la legislación básica del Estado garantiza unos mínimos competenciales en favor de las diputaciones, y las normas hacendísticas les aseguran un nivel considerable de recursos.

En consecuencia, a pesar de que políticamente son cuestionadas, las diputaciones provinciales existen, tienen cierta funcionalidad y recursos propios suficientes para prestar diversos servicios públicos. Se trata, por tanto, de entidades con las que hay que contar.

6. Por último, hay que mencionar dos tipos de entidades que, si bien no constituyen niveles de la organización territorial de Cataluña, son elementos que, con mayor o menor acierto, pueden permitir resolver la adaptación de la organización institucional a los ámbitos más idóneos para el ejercicio de las funciones representativas y para la gestión de los servicios locales, superando algunas de las limitaciones que, en este orden, presentan las divisiones generales. Se trata de las entidades municipales descentralizadas y de las mancomunidades de municipios.

Las entidades locales descentralizadas —o entidades locales menores, en la terminología de la legislación española preconstitucional— sirven para facilitar unos mínimos de representación institucional y de autoadministración a favor de aquellas poblaciones que, sin reunir la condición de municipio, ostentan cierto ámbito de intereses colectivos, diferentes de los comunes del municipio al que pertenecen.

Si bien la funcionalidad original de estas entidades ha sido la de permitir la administración diferenciada de bienes municipales o comunales, tanto la legislación de régimen local del franquismo como la actual Ley Municipal de Cataluña cuentan con las entidades municipales descentralizadas para poder seguir facilitando algún nivel de autoadministración a aquellas poblaciones que pierden la condición de municipio.<sup>8</sup>

De todas formas, el uso que se ha hecho en Cataluña de esta figura es francamente modesto.<sup>9</sup>

---

7. En este sentido, hay que recordar que una de las primeras disposiciones de la Generalidad en 1931 fue la disolución de las diputaciones provinciales; asimismo, hubo un elevado consenso entre las fuerzas políticas catalanas con representación parlamentaria para intentar que la Constitución y el Estatuto de Autonomía posibilitaran la supresión de la división provincial de Cataluña. Hay que recordar también que una de las primeras leyes de la Generalidad actual fue la que disponía la transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalidad, posteriormente declarada inconstitucional.

8. El artículo 21 de la Ley municipal de Cataluña, que prevé la posibilidad de que el gobierno de la Generalidad pueda iniciar procesos de reforma de la organización municipal, con objeto de «garantizar un nivel homogéneo en la prestación de los servicios de competencia municipal», y siempre que las medidas de fomento para la supresión de municipios no sean suficientes, establece que la Ley que apruebe la reforma territorial resultante debe prever «el mantenimiento de los antiguos núcleos municipales como órganos de participación territorial o como entidades municipales descentralizadas».

9. El gobierno de la Generalidad no ha dado aún cumplimiento a la previsión de la disposición transitoria segunda de la Ley municipal de Cataluña de concretar cuáles de las anteriores entidades locales

Por su parte, las mancomunidades de municipios han sido tradicionalmente presentadas como una posible vía de superación de las limitadas capacidades de gestión de muchos ayuntamientos que, por la vía de la asociación voluntaria, podrían prestar conjuntamente servicios que probablemente no estarían al alcance de cada ayuntamiento individualmente considerado.

La legislación estatal básica de régimen local vigente trata las mancomunidades como una manifestación de la autonomía local, de forma que su constitución es de la competencia exclusiva de los municipios interesados, sin que proceda ningún tipo de aprobación o autorización por parte de las administraciones supralocales.<sup>10</sup>

De todas formas, en Cataluña es evidente que el legislador entiende que parte importante de la funcionalidad de las mancomunidades debe ser asumida por los consejos comarcales, y así, prevé limitaciones —que a mi entender podrían resultar anticonstitucionales— al derecho de libre mancomunación cuando la mancomunidad deba estar formada por municipios de comarcas diferentes, y tenga por objeto obras y servicios incluidos en el Plan de Acción Comarcal.<sup>11</sup>

En la práctica, el balance que podría hacerse de las mancomunidades existentes en Cataluña<sup>12</sup> es irregular. De hecho, suelen tener una clara utilidad aquellas mancomunidades planteadas para la realización de obras o para la prestación de servicios muy concretos, cuando el éxito o la rentabilidad de la gestión justifican por sí solos la viabilidad de la institución, que no implica ninguna carga económica para los ayuntamientos implicados, y que no es objeto de ningún tipo de politización. Si la mancomunidad debe depender de cuotas municipales voluntarias, no tiene una utilidad muy clara a ojos de los ayuntamientos o es objeto de politización o de tensiones intermunicipales, su viabilidad es nula.

### Algunos problemas específicos de la Administración local en la Cataluña rural

Partiendo de un concepto amplio de la ruralidad, la definiremos, más que en relación con el predominio de las actividades agrarias, por oposición a la forma de organización y de vida urbana. Así, podemos entender que están integradas en el mundo rural todas aquellas zonas de Cataluña que no forman parte de sus principales centros urbanos.

---

menores tienen continuidad en calidad de entidades municipales descentralizadas, de manera de debemos entender que la tienen todas. Según la publicación *Sector público local. Censo 1990*, editada por la Dirección General de Coordinación con las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, en Cataluña existen las siguientes entidades locales menores: 2 en la provincia de Barcelona, 3 en la de Gerona, 53 en la de Lérida y 2 en la de Tarragona; en total, 60.

10. Artículo 44.1 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: «Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados en su competencia». No se prevé en esta Ley ninguna limitación a este derecho.

11. Artículo 114 de la Ley municipal de Cataluña: «Los municipios de una comarca no pueden asociarse con otros de una comarca diferente si la mancomunidad tienen por objeto obras y servicios comprendidos en el programa de actuación comarcal».

12. Según la publicación de la Dirección General de Coordinación de las Haciendas Territoriales del Ministerio de Hacienda, *Sector público local. Censo 1990*, en Cataluña hay un total de 79 mancomunidades de municipios, distribuidas así: 40 en la provincia de Barcelona, 18 en la de Gerona, 12 en la de Lérida y 9 en la de Tarragona.

En el marco de este concepto, los principales problemas específicos que debería afrontar la Administración local en la Cataluña rural son los de superar las limitaciones que se derivan de la debilidad política, administrativa y económica de las estructuras municipales, y que se traducen, entre otras, en las consecuencias siguientes:

1. La mayoría de municipios no tienen la capacidad económica ni organizativa para gestionar muchas de las inversiones y servicios de su competencia. Esto implica que o bien se prestan deficientemente, o que se depende en gran parte de la cooperación externa, de forma que quien fija las prioridades de inversión a nivel local, más que el ayuntamiento, acaba siendo la Administración cooperadora de turno.<sup>13</sup>

Esta falta de capacidad es en parte coyuntural y en parte estructural. Es coyuntural en la medida en que las haciendas de los municipios rurales padecen la insuficiencia propia de las haciendas municipales en general, agravada por unos criterios de distribución de las transferencias del Fondo Nacional de Cooperación Local que son ventajosas para los municipios grandes.

Ahora bien, aunque se incrementasen significativamente los ingresos económicos de los municipios pequeños, sus recursos económicos seguirían siendo porcentualmente insuficientes para financiar, por sí solos, muchas de las inversiones y de los servicios propios de la competencia municipal.

2. Falta de personal suficientemente cualificado para atender debidamente las necesidades de los ayuntamientos. Las situaciones de escasez son muy diversas, pudiéndose advertir distintos grados; hay muchos ayuntamientos que no tienen ni un solo funcionario con dedicación plena; en cambio, hay otros que tienen una mínima estructura de personal, pero sin la estabilidad y la preparación técnica necesarias para atender debidamente las necesidades municipales.

Las causas de esta situación también son diversas; en el caso de los municipios más pequeños, el presupuesto es de una dimensión tan reducida que ni siquiera permite cubrir el salario de un secretario a plena dedicación; en otros casos, las plazas son poco atractivas para los funcionarios, de manera que o bien no se presentan a cubrir las, o bien cambian con frecuencia. Hay que tener en cuenta también que ni el Estado ni la Generalidad han asegurado hasta ahora la existencia de un número suficiente de secretarios para atender todos los ayuntamientos, ni tampoco garantizan una formación suficiente para todos los secretarios habilitados.

De cualquier modo, los efectos de esta falta de personal son graves para los ayuntamientos rurales, especialmente en aquellos casos en que ni siquiera pueden garantizar la apertura diaria de sus dependencias. Las deficiencias señaladas repercuten negativamente en el funcionamiento ordinario del ayuntamiento y de los servicios locales, en la capacidad de ejercer sus funciones de vigilancia y control de diversas actividades, en la capacidad de los ayuntamientos de preparar proyectos y de incidir en las inversiones de otras administraciones públicas en el nivel local, etc.

---

13. Es evidente que, cuando en las relaciones de cooperación una de las partes padece una insuficiencia crónica de recursos, es la otra la que fija los objetivos y prioridades de los servicios atendidos por la cooperación. Los municipios pequeños siempre están en una situación subordinada en las relaciones de cooperación.



3. Inexistencia de una clase política con un suficiente grado de dedicación a nivel local. Los alcaldes y concejales de los municipios rurales tienen que compatibilizar la dedicación que les requiere su cargo con el mantenimiento de su actividad profesional habitual; esta situación no supone ningún inconveniente cuando las actividades políticas son meramente representativas, y se limitan a la participación en un número más o menos limitado de reuniones.

Ahora bien, cuando el cargo político, como es el caso de los alcaldes, requiere el ejercicio de funciones ejecutivas, la falta de una disponibilidad mínima de dedicación puede ser negativa para los intereses municipales. Dirigir adecuadamente los servicios locales y defender los intereses del municipio ante la Diputación, la Generalidad o el Estado, son tareas que requieren tiempo para estudiar, debatir, reflexionar, y tiempo y disponibilidad para desplazarse a Barcelona, o a Madrid, o a Bruselas. Y la mayoría de alcaldes de los municipios rurales de Cataluña no tienen ese tiempo ni esa disponibilidad. Es decir, la mayoría de alcaldes no sólo tienen una capacidad limitada como entes de gestión de servicios, sino también como entidades representativas de los intereses locales.

4. Por otro lado, a pesar de las deficiencias señaladas en los párrafos anteriores, los municipios rurales, por pequeños que sean, no están eximidos de cumplir toda una serie de responsabilidades ante las respectivas colectividades: responsabilidades de gestión urbanística, de participación y seguimiento de inversiones en servicios e infraestructura de otras administraciones públicas en el término municipal, de prestación de servicios de bienestar social, de protección y fomento de las actividades económicas, de promoción de los intereses generales de la comunidad local...

Y el ejercicio eficaz de estas funciones y la prestación de estos servicios requieren a menudo una capacidad de representación política, de asistencia técnica y de inversión económica que muchos de estos ayuntamientos no tienen.

5. Ante estos problemas de falta de capacidad política y de gestión de la mayoría de municipios rurales, las leyes españolas y catalanas reguladoras del régimen local optan por potenciar las entidades de ámbito supramunicipal (diputaciones y consejos comarcales), a las cuales se atribuyen como principal competencia la cooperación con los municipios y el apoyo a la gestión municipal, con la finalidad de asegurar la capacidad de gestión que no tienen los ayuntamientos.<sup>14</sup> Esta vía de solución presenta, a mi entender, y desde el punto de vista de los intereses de los municipios afectados, dos grandes inconvenientes:

a) Por un lado, el hecho de situar parte importante de la responsabilidad de inversión y de gestión de servicios municipales en las zonas rurales en manos de las

---

14. Así se desprende claramente de la regulación de las competencias provinciales contenida en el artículo 36 LRBRU, y de la de las competencias comarcales (especialmente, el artículo 26 de la Ley de organización comarcal de Cataluña). La exposición de motivos de esta última Ley apunta claramente cuál es la voluntad del legislador en este tema: «El Estatuto de Autonomía es explícito sobre esta cuestión y se inclina claramente por la comarca como ente local. Esta precisión es importante, ya que sólo con la naturaleza local es posible que la comarca sirva de elemento modernizador de nuestra Administración local, en la medida en que debe servir de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios. La comarca se presenta, así, como un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal de nuestro país».

diputaciones provinciales y de los consejos comarcales hace que se difuminen los mecanismos de control y de decisión política de las prioridades de estas inversiones por parte de los ciudadanos.

Efectivamente, los consejeros comarcales y los diputados provinciales son elegidos por los concejales municipales, de manera que no tienen una relación directa de responsabilidad política ante el ciudadano; además, los criterios para elegir a unos u otros diputados provinciales o consejeros comarcales son criterios propios de la dinámica interna de los partidos políticos, de forma que no hay unas candidaturas al gobierno comarcal o provincial identificadas con unos programas, sino que éstos son elaborados por los diputados o consejeros una vez ya han sido elegidos.

Si tenemos en cuenta que las diputaciones provinciales y los consejeros comarcales, ya sea por la vía de la inversión directa, del apoyo técnico o de la cooperación, deciden buena parte de las prioridades en inversión y gestión de servicios locales, nos encontramos con que la actual vía de compensación de la falta de capacidad de gestión municipal para el fortalecimiento de las estructuras locales de segundo y tercer nivel, nos lleva a una verdadera desmunicipalización de la Administración local, con todo lo que ello comporta de alejamiento de este nivel de gestión de los ciudadanos y de pérdida de autonomía por parte de las colectividades locales municipales. Es un fenómeno sin duda negativo desde una perspectiva de participación democrática en el gobierno local.

b) Por otro lado, si bien es cierto que las entidades locales de segundo grado pueden compensar, con las limitaciones apuntadas, la capacidad inversora y de gestión de la mayor parte de los municipios rurales, queda sin resolver su falta de capacidad de incidencia política. La escasa disponibilidad y capacidad real de los alcaldes para llevar a cabo las gestiones necesarias para promover los intereses locales no puede ser resuelta por la cooperación comarcal o provincial; es más, la necesidad de esta cooperación para realizar la mayor parte de inversiones locales hace que se multipliquen, a ojos del alcalde, los centros de decisión en los que hay que incidir si se quieren tener adecuadamente atendidos los servicios e intereses municipales.

6. En definitiva, nos encontramos con que no se han planteado en nuestro país medidas de reforma que permitan resolver realmente la actual situación de grave debilidad de las estructuras municipales en la Cataluña rural. Ello hace que el nivel de autonomía real de los municipios rurales sea, en general, inferior de aquel que gozan los que tienen una mayor capacidad económica y de gestión, lo cual se traduce, entre otros efectos, en que parte importante de las decisiones de inversión y gestión en servicios municipales en el mundo rural sean tomadas o altamente condicionadas por entidades de segundo nivel (o por la Generalidad), y en que la capacidad de influencia política de los alcaldes de los municipios rurales sea cualitativamente inferior a la de los alcaldes de las poblaciones medianas y grandes.

Los motivos de esta incapacidad para dar respuesta a la debilidad de las estructuras municipales en el mundo rural son diversos, y entre ellos destaca el fuerte sentido localista, que se traduce en una oposición más o menos visceral de todo municipio a dejar de serlo; este sentimiento, además, ha sido fomentado por parte de algunas entidades, y es favorecido también por el regusto negativo que dejaron algunos procesos más o menos autoritarios de supresión forzosa de municipios durante los años 1970.

En todo caso, entiendo que la vía de la fusión municipal, con todas las cautelas que se quiera, no se puede dejar de lado, como se ha hecho hasta ahora, si se desean realmente unos municipios más potentes en el mundo rural. Oponerse radicalmente al fomento de esta vía equivale a alejar al gobierno local del mundo rural respecto a sus habitantes, y hacerlo depender cada vez más de entidades de segundo grado y de administraciones no locales.

### Algunas propuestas de reforma de la organización de la Administración local en la Cataluña rural

Las consideraciones hechas en los apartados anteriores nos dan argumentos favorables a la necesidad de introducir reformas en la organización administrativa y política de las instituciones de gobierno local en la Cataluña rural, como requisito imprescindible para garantizar la existencia de unas estructuras locales más sólidas, capaces de gestionar los servicios de su competencia y de ejercer plenamente las funciones de representación colectiva que también corresponden a los municipios.

Por los motivos señalados en los apartados anteriores, no creo que la línea de reforma que necesita nuestra Administración local pase por la potenciación de entidades de segundo nivel (consejos comarcales y diputaciones), con las que se pierde el elemento representativo y participativo que sólo se garantiza a nivel municipal. Consejos comarcales y diputaciones pueden ser un buen complemento de unos municipios fuertes; lo que no pueden es sustituir políticamente las carencias de los actuales municipios, mayoritariamente débiles, de la Cataluña rural.

En el marco de estas consideraciones, y como complemento imprescindible de las mismas, creo que la auténtica potenciación de la vida local en la Cataluña rural necesita la puesta en marcha, entre otras, de las siguientes reformas:

1. Adoptar medidas para la efectiva supresión de aquellos municipios que sean manifiestamente inviables, fomentando o disponiendo su fusión con (o su agregación a) municipios vecinos. En esta política tendente a reducir el número de municipios, deben combinarse medidas de fomento y medidas coactivas, partiendo de la experiencia de las reestructuraciones de los mapas municipales llevadas a cabo por diversos países del centro y norte de Europa, a partir de la década de 1950.<sup>15</sup>

Por lo que respecta a las primeras, la única medida de fomento tomada en Cataluña para estimular las fusiones municipales es una genérica previsión en el Plan Único

---

15. En abril de 1980 se hizo público un informe de la Secretaría de la Comisión Planificadora de Asuntos Regionales y Municipales del Consejo de Europa, sobre *El fortalecimiento de las estructuras locales, con especial referencia a la amalgamación y la cooperación entre municipios de los Estados miembros del Consejo de Europa*. En este sentido se pone de manifiesto cómo los procesos de fusión de municipios se justifican en la opción de fortalecer el poder local, y cómo también en diversos países estos procesos fueron voluntariamente asumidos por los ayuntamientos afectados. Por otro lado, una ponencia de Bernd Reissert, presentada en la sesión del 15 de marzo de 1991 del *Seminario de Derecho Local* (Federación de Municipios de Cataluña), analiza la experiencia alemana de reducción del mapa municipal. Finalmente, hay que apuntar también que la reciente Ley italiana de regulación de la autonomía local (julio de 1990) contiene medidas potenciadoras de la reducción del número de municipios.

de Obras y Servicios, que contempla la dotación de un programa especial para la fusión de municipios. Hay que decir que la efectividad de esta medida en los últimos años ha sido nula.

Una política de fomento de fusiones de municipios debe partir de la definición del modelo que se quiere alcanzar; por tanto,<sup>16</sup> lo primero que habría que hacer es elaborar un censo completo de operaciones deseables de reducción del número de municipios, formulando un mapa municipal ideal de Cataluña (operación que puede realizarse en el marco de la Comisión de Delimitación Territorial).

Definidos y concretados los objetivos de reforma del mapa municipal, es necesario que un servicio específico del Departamento de Gobernación de la Generalidad asuma la función de gestionar su efectividad, disponiendo para cada caso las medidas de fomento o estímulo que sean necesarias para que los municipios acepten voluntariamente la reforma estructural que se les propone.

En cuanto al tipo de medidas de fomento que habría que prever, no deberían limitarse a las inversiones previstas en el Plan de Obras y Servicios. La racionalidad del mapa municipal debe ser un objetivo compartido por el Departamento de Gobernación y por el resto de departamentos del gobierno de la Generalidad; por tanto, el contenido de estas medidas de fomento debe poder ser la atención de las necesidades prioritarias de la zona, con independencia del departamento de la Generalidad al que le puede corresponder el esfuerzo inversor; también se puede plantear como medida de fomento la subvención de una parte de los gastos corrientes del nuevo ayuntamiento durante un determinado período de tiempo, el arreglo de las vías de comunicación entre todos los núcleos del nuevo municipio...

También en el marco de estas medidas de fomento, hay que potenciar la figura de las entidades locales descentralizadas, que es la que puede permitir que los municipios que desaparecen sigan teniendo cierto nivel de autoadministración.

Esta potenciación puede pasar tanto por la adopción de medidas de reforma legislativa (reforzar la capacidad de intervención de estas entidades en la tramitación de los acuerdos municipales que afecten a su ámbito territorial, por ejemplo), como por el establecimiento, plenamente subvencionado, de una estructura administrativa mínima que asegure la presencia efectiva de los servicios administrativos del ayuntamiento en el ámbito territorial de las entidades descentralizadas (conexión con fax, terminal de ordenador...).

También se podría considerar, a título de medida de fomento de las agregaciones municipales, la previsión, por la legislación de la Generalidad, de un nuevo órgano municipal que tenga la función de representar, en el seno del ayuntamiento, los intereses de los diferentes núcleos de población, y que tenga capacidad para incidir realmente en la definición de la política local (por ejemplo, que su oposición a determinados acuerdos municipales, como el presupuesto, motive una nueva tramitación del proyecto y un debate público de los diferentes criterios).

Además de las medidas de fomento, la supresión de determinados municipios debe ser impuesta por el Parlamento de Cataluña, si es necesario; esta posibilidad está

---

16. Este programa tiene por objeto fomentar la fusión o la agregación voluntaria de municipios mediante la concesión de subvenciones destinadas a la financiación, que puede llegar al ciento por ciento, de obras y servicios de competencia municipal. La dotación de este programa es de 50 millones de pesetas para cada uno de los ejercicios de 1990 y 1991.

prevista formalmente en la Ley Municipal de Cataluña,<sup>17</sup> y creo que debe hacerse uso de la misma en la medida en que hay casos en los que el mantenimiento de determinados municipios no tiene razón de ser, más allá de un localismo estéril.

Me refiero, en primer lugar y especialmente, a todos aquellos municipios que no son capaces de generar ni una sola candidatura que aspire a representarlos y gobernarlos, de forma que hay que hacer segundas convocatorias electorales, y muchos acaban siendo gobernados por una comisión gestora. En el proceso electoral de 1987 había más de sesenta municipios en esta situación.

Esta falta de capacidad para generar candidaturas que aspiren a ejercer el autogobierno local expresa, en la inmensa mayoría de casos, una falta de voluntad política de ser coherentemente una entidad autónoma, con la responsabilidad que ello comporta. A mi entender, en estos casos la ley debería prever la inmediata agregación de estos municipios al vecino más idóneo.

También debería iniciarse un proceso de supresión forzosa de municipios en aquellos casos en que las medidas de fomento se manifiesten insuficientes para obtener esta finalidad, y sea evidente la falta de viabilidad económica y demográfica de un mínimo de servicios municipales.

En cualquier caso, con el imprescindible respeto a todas las poblaciones afectadas, urge que Cataluña afronte decididamente la reducción significativa de su número de municipios, si realmente queremos tener en todo el territorio un nivel adecuado de gobierno municipal. También hay que desmitificar los supuestos efectos negativos de estas medidas; y por ello es importante que las fusiones de municipios comporten un incremento en la calidad de los servicios que recibirán los ciudadanos afectados, así como que todos los núcleos agregados dispongan de ciertos niveles de autoadministración, o de posibilidad de incidir, como tales núcleos, en la política local; también hay que asegurar que la fusión no comporte alejamiento de los servicios administrativos municipales respecto de ningún vecino del nuevo municipio, sino todo lo contrario. El actual marco democrático y los avances de los sistemas de comunicaciones, así como una adecuada política de fomento, pueden garantizar fácilmente estos requisitos.

2. La política de fusiones y agregaciones de municipios tiene evidentes limitaciones, y no se puede esperar obtener de ella sola el fortalecimiento necesario de las estructuras locales. Un instrumento complementario con esta misma finalidad es la cooperación intermunicipal, que se puede expresar en mancomunidades o en otras técnicas jurídicas que pueden permitir efectos similares (convenios, consorcios...).

En Cataluña, la práctica política y administrativa seguida por la Generalidad en los últimos años es totalmente desincentivadora del asociacionismo municipal. El gobierno de la Generalidad está empeñado en hacer asumir íntegramente a los consejos

---

17. Artículo 21 de la Ley municipal de Cataluña: «1. Cuando las medidas de fomento a que se refiere el artículo 20 o la intervención de los entes supramunicipales no son suficientes para garantizar un nivel homogéneo en la prestación de los servicios de competencia municipal, el gobierno de la Generalidad puede iniciar un proceso de reforma de la organización municipal en los ámbitos territoriales de Cataluña que lo requieran. 2. En el procedimiento establecido por el apartado 1 deben participar necesariamente todos los municipios afectados y debe darse audiencia a las comarcas respectivas. 3. La propuesta que adopte el gobierno de la Generalidad debe transmitirse como proyecto de ley al Parlamento de Cataluña».

comarcales las funciones que podrían desarrollar las mancomunidades u otras técnicas de cooperación intermunicipal; el objetivo prioritario de potenciar los consejos comarcales lo lleva a marginar las manifestaciones de asociacionismo municipal, que considera competitivas con la nueva Administración comarcal.

Ciertamente, no tiene demasiado sentido que existan mancomunidades o consorcios, con el mismo —o similar— ámbito territorial que el de un consejo comarcal, ni que ejerzan funciones que perfectamente podrían ser propias del consejo comarcal. Ahora bien, en muchos casos mancomunidades y comarcas tienen ámbitos territoriales o competenciales muy diferentes, de manera que en nada cuestiona a los consejos comarcales el hecho de que algunos municipios se asocien para la gestión conjunta de determinados servicios de su competencia. Todo lo contrario: estas manifestaciones de asociacionismo municipal son absolutamente necesarias para potenciar unidades más eficaces de gestión de servicios en el ámbito rural.

Por tanto, es necesario que desde las instituciones locales y la Generalidad se fomenten experiencias de asociacionismo municipal. En este sentido, la existencia de compromisos de cooperación intermunicipal debería ser un aspecto a bonificar en los criterios de distribución de los programas de subvenciones a favor de los municipios gestionados por la Generalidad o las diputaciones.

3. Por otro lado, estas medidas de concentración municipal y de fomento del asociacionismo municipal no son contradictorias con el objetivo simultáneo de garantizar la existencia de unos mínimos elementos organizativos y económicos en todos los municipios, por pequeña que sea su población o por reducido que sea su presupuesto ordinario. Es decir, si una población o un determinado territorio tienen la consideración de municipio, el ordenamiento debe asegurarles unos medios mínimos de actuación y exigirles también unos mínimos comportamientos.

A este respecto, no deja de ser de sentido común exigir que todo ayuntamiento tenga una sede apropiada, con unas oficinas abiertas al público todos los días, durante un horario suficiente, y atendidas con personal propio. En otras palabras: por pequeño que sea, un ayuntamiento debe tener, como mínimo, un secretario con plena dedicación, y debe poder contar con un mínimo de recursos para cubrir el coste de este funcionario y el que ocasione la realización de sus funciones obligatorias. Si sus recursos propios son insuficientes para cubrir estas finalidades, las diputaciones o la Generalidad deberían asegurarle el complemento necesario.

Considero que este punto es de la mayor importancia. La asistencia técnica o la misma asunción de las funciones del secretario que pueden llevar a cabo las diputaciones o los consejos comarcales, puede servir para atender las necesidades burocráticas de los ayuntamientos beneficiados; pero el ayuntamiento, como institución, debe tener una vida mínima y un aspecto imprescindible de la misma es la presencia física y continuada de una o algunas personas en sus dependencias.

4. Por mucho que se consiga racionalizar y mejorar la estructura municipal en la Cataluña rural, la mayoría de ayuntamientos seguirán teniendo unas dimensiones demasiado reducidas para poder garantizar la prestación de los servicios públicos que son responsabilidad de la Administración local.

De hecho, la legislación vigente es perfectamente consciente de esta cuestión y, a la hora de definir las obligaciones mínimas de los municipios (artículo 26 de la Ley

reguladora de las bases del régimen local, y 64 de la Ley municipal de Cataluña), establece un listado diferente de obligaciones según la población de los mismos, de forma que tienen atribuidas mayores responsabilidades los ayuntamientos de mayor población.

Si bien este criterio es razonablemente útil para señalar los diferentes niveles de responsabilidad de los municipios según su población, no sirve para garantizar que en el ámbito de los municipios más pequeños —es decir, en general en las zonas rurales— haya efectivamente alguna administración responsable de la prestación de todos los servicios definidos como obligación municipal para los ayuntamientos más grandes. Es decir, y a título de ejemplo, el artículo 64 de la Ley municipal de Cataluña, al definirla como obligación de todos los municipios, asegura que en todos los pueblos se haga la recogida de basuras, pero no su tratamiento, que es responsabilidad municipal sólo para los ayuntamientos de más de cinco mil habitantes.

En realidad, es correcto que las obligaciones o responsabilidades municipales sean moduladas según su población —a falta de otros parámetros más útiles para medir su capacidad de gestión—; debemos tener en cuenta que se puede establecer cierto paralelismo entre esta gradación de obligaciones municipales y el de coeficientes correctores que, según la legislación de haciendas locales, debe aplicarse para distribuir la participación municipal en el Fondo Nacional de Cooperación Municipal,<sup>18</sup> de forma que el diferente nivel de obligaciones también se corresponde con un índice diferente de participación en los presupuestos generales del Estado.

Sin embargo, queda por resolver el problema de quién presta y quién financia en el ámbito de los municipios comprendidos en los tramos inferiores de población los servicios calificados de obligación municipal para los ayuntamientos de los tramos superiores, servicios que deben estar al alcance de todos los ciudadanos, vivan donde vivan. La legislación actual no resuelve con la suficiente claridad esta cuestión,<sup>19</sup> de forma que, a menudo, o bien no se prestan en la Cataluña rural muchos de estos servicios, o bien deben ser financiados, en todo o en parte, por los municipios, aunque por su población no estén obligados a hacerlo.

Creo que la legislación debería establecer claramente que la diferencia entre las obligaciones prestacionales de los municipios pequeños y medianos —es decir, la

---

18. Este paralelismo sólo puede ser relativo o indicativo, dado que no se corresponden las gradaciones de población citadas. La legislación de régimen local atribuye diferentes niveles de obligaciones municipales en función de los siguientes tramos de población: hasta cinco mil habitantes, de cinco a veinte mil habitantes, de veinte a cincuenta mil habitantes y de más de cincuenta mil habitantes. Por su parte, el artículo 115 de la Ley reguladora de las haciendas locales prevé, a los efectos de la distribución de la participación municipal en los presupuestos generales del Estado, diferentes coeficientes correctores para los siguientes tramos de población: menos de cinco mil habitantes, de cinco a veinte mil habitantes, de veinte a cien mil habitantes, de más de quinientos mil habitantes y Madrid y Barcelona.

19. El artículo 36.2.b) de la Ley reguladora de las bases del régimen local establece que la diputación provincial «asegura el acceso de la población de la provincia al conjunto de los servicios mínimos de competencia municipal y la mayor eficacia y economicidad en la prestación de éstos mediante cualesquiera fórmulas de asistencia y cooperación con los municipios». No se puede deducir de este precepto una responsabilidad directa de la diputación para financiar y gestionar estos servicios cuando no son obligación específica de los ayuntamientos; este precepto debería estar redactado en términos más claros. Por lo que respecta a los consejos comarcales, el artículo 26 de la Ley de organización comarcal les atribuye la competencia para prestar servicios municipales mínimos en casos de dispensa; además, el artículo 42 de la Ley básica de régimen local impide a las comarcas inmiscuirse en la prestación de servicios municipales obligatorios.

práctica totalidad de los municipios rurales —, y los derechos de acceso al conjunto de los servicios locales, que tienen por igual todos los ciudadanos, debe ser cubierta por las entidades locales de segundo grado, sean consejos comarcales o diputaciones, y a cargo de sus presupuestos. Es más: ésta debería ser precisamente la prioridad absoluta de consejos comarcales y de diputaciones.

5. Por último, me gustaría hacer una última consideración sobre el papel que consejos comarcales y diputaciones provinciales deberían desempeñar en la Cataluña rural, papel que, en todo caso, y como ya he adelantado en el apartado anterior, no es en absoluto despreciable.

Tanto en un caso como en otro, y en la medida en que son administraciones de segundo grado, deben limitarse a actuar en relación con los servicios municipales, y respetando siempre la función representativa y el prioritario apoderamiento competencial de los municipios. Esto quiere decir que debe ser inimaginable la existencia de conflictos competenciales entre diputaciones o consejos comarcales y municipios, ya que si se trata de competencias locales, éstos siempre deben tener prioridad para decidir por su cuenta el ejercicio de las mismas. Y ello quiere decir también que los programas de cooperación con los servicios municipales de consejos comarcales y diputaciones deben ser escrupulosamente respetuosos con la autonomía municipal, una de cuyas manifestaciones debe ser señalar las prioridades que hay que atender en el marco de sus competencias, a los efectos de tener acceso a los planes de subvenciones condicionadas.

Pero el carácter supramunicipal de consejos comarcales y diputaciones, y su naturaleza de entidades de segundo orden, deben tener también otra importante consecuencia, que es la de entender que en principio no deben ser admisibles las relaciones directas de estas entidades con los ciudadanos y sus organizaciones representativas. De la misma manera que ni diputaciones ni consejos comarcales tienen un hilo directo con el conjunto de ciudadanos-electores, lo coherente es que tampoco lo tengan con los ciudadanos-administrados; consejos comarcales y diputaciones son representativos de los ayuntamientos y es sólo a ellos a quienes han de dirigir su oferta de servicios.

Es importante asumir este planteamiento, ya que con él probablemente se evitarían muchas de las situaciones conflictivas que se producen en las relaciones entre consejos comarcales o diputaciones y ayuntamientos. Si se cree que las diputaciones o los consejos comarcales deben asumir responsabilidades directas ante los ciudadanos, entonces habrá que plantear abiertamente su elección directa por los ciudadanos, es decir su responsabilidad directa ante ellos.

Un último aspecto a comentar en relación con el tema de las diputaciones y de los consejos comarcales<sup>20</sup> es el de la respectiva especialización en el ejercicio de competencias que según la ley son concurrentes de unas y otros. Efectivamente, la legislación de régimen local vigente en Cataluña atribuye a diputaciones y consejos comarcales competencias muy similares, en relación con los servicios municipales (cooperación y asistencia, prestación de servicios supramunicipales, coordinación de los servicios mu-

---

20. Hago abstracción en esta ponencia de la cuestión del régimen electoral de los consejos comarcales, que ha sido objeto de una polémica aún abierta. Pienso que es un aspecto que requiere una profunda revisión, consensuada políticamente al máximo, si se pretende realmente la consolidación de estas entidades.



nicipales), abocándolos a una situación de concurrencia de competencias, con las inevitables consecuencias de la descoordinación, la ineficiencia o el conflicto.

Si bien no faltan propuestas doctrinales de especialización de consejos comarcales y diputaciones en uno o varios aspectos de las funciones de supramunicipalidad, estas propuestas no trascienden al plano literario, cuando lo que convendría, para unos requisitos elementales de eficacia, es que la misma legislación estableciera los criterios de especialización que se consideraran más oportunos. En la medida que tienen que coexistir ambos niveles de administración supramunicipal, no podemos permitirnos agravar esta complicada estructura de Administración local con la indefinición de las responsabilidades que corresponden a consejos comarcales y diputaciones; técnicamente no hay ningún problema para proceder a una mutua especialización de funciones, en su actual ámbito competencial. Urge hacerlo.

---

21. Así, Luis Ortega (*El régimen constitucional de las competencias locales*, páginas 186 y 187) entiende que las funciones de supramunicipalidad de las comarcas sólo pueden tener por objeto las materias previstas en el artículo 25 de la Ley de organización comarcal de Cataluña, mientras que las diputaciones podrían intervenir en todas las materias de la competencia municipal. Por su parte, Esquerda, Mauri y Miró (*La provincia*, página 99) proponen que la comarca se especialice en funciones de supramunicipalidad relacionadas con los servicios personales o de bienestar social, y las diputaciones con los de carácter infraestructural. Antoni Bayona, por su parte, propone que la cooperación con los servicios municipales de las diputaciones sea siempre indirecta (subvenciones), mientras que los consejos comarcales podrían asumir la gestión directa de servicios de supramunicipalidad (*Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña*, página 148).

