

ESTUDIS

L'ORGANITZACIÓ COMARCAL

M. Àngels Arróniz i Morera de la Vall

Sumari

- I. La comarca com a estructura representativa.
 - 1. Introducció.
 - 2. El sistema d'elecció dels consells comarcals.
- II. L'organització administrativa de la comarca.
 - 1. La potestat d'autoorganització dels ens locals. El cas comarcal.
- 2. El model d'organització administrativa en altres lleis de comarcalització.
- 3. Anàlisi dels òrgans de la comarca d'acord amb la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya i els reglaments orgànics comarcals.
- III. Apèndix bibliogràfic.

I. La comarca com a estructura representativa

1. *Introducció*

La funció de representativitat no la podem trobar a la comarca com a àrea infra-provincial de prestació de serveis ni com a divisió de l'Administració perifèrica de la Generalitat o simple instrument de resolució de problemes municipals. Ans al contrari, hem de partir de la configuració jurídica de la comarca com a ens públic territorial amb autonomia local —que és la caracterització que al nostre entendre es dedueix de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya (art.5), i es recull a les lleis catalanes 6/1987, de 4 d'abril, d'organització comarcal de Catalunya (en endavant Llei 6/1987) i 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya (en endavant Llei 8/1987), articles 3 i 81 respectivament, per tal de procedir a examinar la seva vessant d'estructura representativa. Efectivament, l'ens comarcal, com a entitat administrativa pròpia amb personalitat jurídica, té com a nota essencial la de representar i assumir la gestió d'uns interessos públics comarcals propis del seu territori i de la seva població. No oblidem que aquests interessos propis¹ són l'eix del sistema constitucional dels ens públics i els que predominantment corresponen a cada ens i fonamenten a més la seva autonomia. I diem predominantment perquè mai no podem parlar d'interessos exclusius. En el cas de la comarca, aquests interessos seran comprensiblement els supramunicipals i els comuns als diferents municipis limítrofs que engloba el territori comarcal, tot i que la seva delimitació és una tasca que correspondrà al legislador.

Són els consells comarcals, els òrgans de base electiva de l'ens comarcal, els que

1. Així, l'exposició de motius de la Llei 6/1987 estableix: «en la mesura que la comarca ha de tenir uns interessos propis, la llei determina també els àmbits materials respecte els quals la legislació de la Generalitat en els diferents àmbits de l'actuació pública li ha de reconèixer competències».

han d'encarnar aquesta tasca política de representació. De fet, només unes eleccions democràtiques poden apuntar a produir un òrgan col·legiat que pugui governar legítimament en representació dels interessos de la població o col·lectiu governat. Així, els membres-consellers elegits presentaran capacitat per dissenyar determinades polítiques comarcals i dur-les a la pràctica.²

Abans d'entrar en l'estudi concret del sistema d'elecció dels consells comarcals, seria interessant realitzar, a tall de resum, una aproximació als antecedents més immediats de «l'ens comarca», com a avantsala d'una situació que, si bé és diferent, ja va tenir uns precedents al passat.

Com a precedent històric, doncs, cal citar l'experiència de la Generalitat republicana, puix la divisió comarcal del 1936³ s'ha convertit en un mite que ha contribuït d'una manera força decisiva a situar el tema de l'organització territorial com un dels punts cabdals de la nova etapa autonòmica. Nogensmenys, els estudis sobre aquest tema, iniciats l'any 1931, i que tant s'han encomiat des de les perspectives més diverses, no van servir per constituir una nova organització territorial comarcal, en el sentit d'establir unes noves institucions de govern. Ben al contrari, la comarca és tractada com una simple divisió administrativa o demarcació per a la prestació dels serveis perifèrics de la Generalitat, sense la caracterització d'ens local i, per tant, sense cap mena de funció representativa.⁴

Des del punt de vista de la comarca com a estructura representativa, és més significatiu un altre precedent més recent: la Llei catalana 2/1983, de 9 de març, d'alta muntanya. En desplegament de l'article 103.2 de la Constitució, aquesta norma té com a objectiu el tractament i la compensació dels desequilibris territorials clarament localitzats a les zones de muntanya. Per tal de dur a terme aquesta finalitat, la Llei delimita unes zones d'aplicació de la política de muntanya que coincideixen amb la circumscripció comarcal republicana abans esmentada. Si bé en aquest context la comarca no es configura com a ens local territorial, sinó com a simple demarcació territorial sobre la qual s'aplicaran els plans comarcals de muntanya, el que realment ens interessa és una aportació nova que fa la citada Llei, en crear la figura del consell comarcal com a òrgan de participació que representa els interessos dels municipis inclosos en l'àrea comarcal i, en conseqüència, els interessos generals de la població de la comarca de muntanya.⁵ No és el moment d'entrar en la discussió doctrinal que planteja la naturalesa jurídica d'aquests òrgans atípics, encara que molt breument direm que el problema se centra a determinar si els consells comarcals de muntanya

2. El fet que aquests òrgans tinguin una funció de representació política no exclou l'exercici d'una altra funció essencial: la gestió de serveis públics, pròpia de la vessant administrativa. Això voldrà dir que la seva actuació anirà orientada pels principis administratius cap a uns fins predeterminats i enumerats per les normes jurídiques.

3. Els primers resultats es publicaren per Decret de 13 de febrer de 1933 i els efectes administratius per Decret de 27 d'agost i 23 de desembre de 1936. Vid J. Vilà i J. Sarrión, *El sentit històric de la comarca a Catalunya*.

4. Això s'explicaria per les circumstàncies del moment, ja que en plena Guerra Civil no era oportú fer una regulació ambiciosa i definitiva de les comarques.

5. La llei d'alta muntanya defineix els consells comarcals com a òrgans amb «plena personalitat jurídica, naturalesa territorial i caràcter representatiu», integrats per dos representants de cadascun dels municipis pertanyents al seu àmbit territorial (art.15). En el mateix sentit, el Decret 297/1983, de 14 de juliol, pel qual s'estableix el procediment per a l'elecció dels membres dels consells comarcals de muntanya i la seva constitució.

suposen la creació d'un nou ens territorial o bé la creació d'un ens de participació, exponencial dels interessos generals d'una determinada comunitat, en concret, la comunitat comarcal.⁶ El fet és que aquests òrgans comarcals no són ens territorials sinó ens de representació i participació que tenen atribuïdes funcions que no són de gestió, i que per tant no permeten la satisfacció directa de les necessitats de la comunitat comarcal (art. 15.2 Llei 2/1983).

Amb la nova organització territorial de la Generalitat i consegüent creació dels ens territorials corresponents, la comarca de muntanya ha hagut d'adequar la seva extensió al nou ens comarcal, desapareixent nominalment com a tal extensió territorial i com a ens. De fet, així ho va prescriure la disposició transitòria 4a de la Llei 6/1987. Aquesta experiència recent dels consells comarcals de muntanya té, doncs, una significació general en dues direccions: d'una banda, pel fet que implica un intent d'iniciar una nova organització territorial i, d'altra banda, perquè alguns anys més tard enllaça amb la vella delimitació territorial que, d'alguna manera, havia quedat sense concloure. Però, sobretot, ens interessava destacar-la perquè podem considerar aquests òrgans comarcals de caràcter representatiu com un antecedent (amb les consegüents diferències) dels actuals consells comarcals.

2. *El sistema d'elecció dels consells comarcals*

A) En general, el règim electoral local

La regulació que estableix la Constitució espanyola vigent sobre el règim electoral local és concisa i flexible. El sistema d'elecció dels òrgans de govern locals només es concreta quant al nivell bàsic local dels municipis (art. 140 CE). Pel que fa als altres ens locals, de la Constitució es deriva, en essència, l'obligació d'emprar un sistema representatiu de selecció dels seus òrgans de govern; és a dir, qualsevol sistema que compleixi amb l'exigència de la representativitat democràtica.

La legislació a la qual remet la Constitució i que conforma el quadre normatiu del règim electoral general es troba recollida en una pluralitat de lleis de diferent naturalesa, orgàniques o bàsiques, i, de diferent titularitat competencial, estatals o autonòmiques. La legislació fonamental i d'aplicació obligatòria a tot el territori, és a la Llei orgànica 5/1985, de 19 de juny, del Règim electoral general,⁸ tot i que ens trobem que aquesta norma no regula cap sistema electoral per a les entitats locals supramunicipals, com són les comarques. Per aquesta raó, hem de recórrer a la legislació supletòria bàsica del títol IV de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases de règim local (en endavant LRRL), en relació amb la qual observem que, a part d'alguna referència mínima, ens remet al seu torn al legislador autonòmic per tal que reguli el sistema d'elecció dels ens locals supramunicipals. Per l'argument exposat, i pel fet afegit que l'Estatut d'Autonomia català ha assumit la competència exclusiva sobre el règim local

6. J. Tornos i Mas, «El ente comarcal en la ley catalana de alta montaña». *Jornadas de estudio sobre la organización territorial del Estado*, volum III, 1985.

7. El Tribunal Constitucional ha confirmat el fet que la Constitució no prescriu un sistema electoral concret d'elecció dels ens locals (STC 38/1983, de 16 de maig i 75/1985, de 21 de juny).

8. La Constitució estableix una reserva de llei orgànica per la matèria del règim electoral general, via article 81.1. El Tribunal Constitucional interpreta que aquesta garantia s'estén també al règim electoral dels ens locals (STC 38/1983, de 16 de maig).

(art.9.8), podem concloure que la regulació del sistema d'elecció dels consells comarcals correspondrà al legislador català, en el marc de les prescripcions bàsiques de les normes damunt esmentades. A la pràctica, aquesta regulació s'ha dut a terme mitjançant la Llei 6/1987, i la Llei 22/1987, de 16 de desembre, per la qual s'estableixen la divisió i l'organització comarcals de Catalunya i l'elecció dels consells comarcals (en endavant Llei 22/1987).

B) Marc legal: el condicionament de l'article 42.3 de la LRBRL

La normativa electoral estatal no conté cap altra referència al règim electoral comarcal que aquest precepte bàsic. Nogensmenys, del seu contingut es deriven algunes limitacions importants a les quals s'ha d'ajustar el legislador autonòmic a l'hora de regular el tema de les eleccions comarcals. En aquest sentit, l'article 42.3 de la LRBRL sembla impossibilitar el sistema d'elecció directe dels consells comarcals en establir que els òrgans de govern de les comarques «*serán representativos de los ayuntamientos que agrupan*»; limitació que ha estat prou discutida per la doctrina. D'acord amb una part d'aquesta, el fet que es parli d'ajuntaments i no de municipis sembla que exclou la possibilitat d'elecció directa dels òrgans comarcals mitjançant llistes *ad hoc* votades per sufragi universal, de manera que no es podria negar que la referència que conté el precepte no va adreçada a la població comarcal, sinó a les institucions que integren les comarques. Seguint amb aquesta argumentació, cal contrastar aquest precepte amb l'article 43 de la mateixa norma, que, en relació a les entitats metropolitanes, estableix que els òrgans de govern han de ser representatius dels municipis. Quan es parla de *municipis*, sí que es pot entendre que la representació és articulable a través de dos elements: d'una banda, el municipi com a població i, d'altra banda, els ajuntaments. El primer paràmetre permetria l'establiment d'un sistema d'elecció directe, mentre que el segon paràmetre, d'acord amb l'anterior interpretació de l'article 42.3, només permetrà jugar amb un sistema indirecte d'elecció que, no obstant això, ofereix al legislador un ventall de possibles solucions diferents.

Una altra part de la doctrina opina que el legislador autonòmic s'hauria pogut arriscar optant per una interpretació àmplia d'aquest article bàsic (identificant el concepte d'ajuntament amb el de municipi), entenent que no pretenia imposar una limitació tan estricta i instaurant així un sistema d'elecció directe que garantis realment l'element de representativitat. Si bé no es pot oblidar que l'article 42.3 lliga amb l'article 3.2b de la mateixa LRBRL en què no es parla de la comarca com a ens local territorial sinó com a simple *ens local*, ja s'ha dit que aquesta caracterització està superada d'acord amb la interpretació del nostre bloc normatiu, de manera que no es pot censurar una interpretació flexible d'un precepte, l'esperit inicial del qual no s'identifica amb la comarca com a ens local de naturalesa territorial, i, per tant, representatiu d'una col·lectivitat de ciutadans; amb més raó si per aquest motiu els consells comarcals no gaudiran de la legitimitat que els atorgaria el fet d'ésser elegits directament pels ciutadans del territori comarcal. Així mateix, en aquest aspecte no s'ha tingut en consideració l'experiència estrangera per dissenyar el sistema d'elecció de les comarques. Seguint els antecedents de dret comparat, es pot comprovar com, normalment, els segons nivells de l'Administració local són elegits directament. Tenim, per exemple, els casos dels *kreise* a la República Federal Alemanya, els *counties* a la Gran Bretanya, les federacions i aglomeracions de municipis a Bèlgica, el departament a França, i,

la província a Itàlia.⁹ Al nostre Estat també trobem aquesta vinculació dels òrgans de govern amb la seva població subjacent als nivells locals de les diferents comunitats autònomes.¹⁰ Finalment, tenim la nostra pròpia experiència d'un sistema comarcal d'elecció directe a la Vall d'Aran.

Tanmateix, com a contrapunt a aquesta crítica, podríem buscar algunes de les raons que en el seu moment van fer el pes al legislador autonòmic, decantant-lo cap a la decisió d'optar pel sistema d'elecció indirecta. Potser va considerar que la comarca encara estava poc arrelada pel fet d'ésser un ens nou, i que unes eleccions comarcals no tindrien raó de ser en una població poc conscienciada. O potser es va escollir aquest sistema per donar menys èmfasi a la vessant política: la inclusió d'una nova peça política dins del sistema, ja prou complex, de Catalunya, hauria d'obrar en un sentit més aviat negatiu, atès que el difícil equilibri polític-institucional entre l'Estat, la Generalitat, les diputacions i els ajuntaments quedaria perjudicat amb un nou centre d'interessos partidistes que complicaria encara més el panorama i dificultaria les relacions de cooperació sense la qual és inviable l'acció comarcal. Una altra raó podria ser el fet que el legislador català, que ha destacat el paper de la comarca com a element indirecte de reforma de l'estructura municipal, volgués donar més pes als petits municipis mitjançant un sistema d'elecció que, com veurem més endavant, els afavoreix. Finalment, potser només va optar per aquest sistema per tal de no exposar-se a un recurs d'inconstitucionalitat per part de l'Estat i poder així tirar endavant amb promptesa el tema de l'organització comarcal.

La problemàtica que planteja l'article 42.3 de la LRBRL no acaba, però, amb aquest tema. Encara se'ns presenten dues qüestions més: en primer lloc, dilucidar si de la norma bàsica deriva la necessitat que els consellers comarcals reuneixin la condició de regidors de les corporacions municipals i, en segon lloc, determinar si és necessària la presència directa de tots i cada un dels ajuntaments a l'òrgan de govern comarcal. La resposta ha de ser per força negativa en els dos casos, puix de la lletra de la Llei no es pot deduir taxativament ni una cosa ni l'altra. Ja veurem, però, com soluciona aquests temes la nostra norma.

C) El règim electoral d'elecció dels consells comarcals triat per la Llei 6/87, de 4 d'abril, d'organització comarcal a Catalunya

El procediment d'integració dels òrgans de govern representatius de les comarques havia de donar resposta a dos requeriments: d'una banda, configurar uns òrgans no gaire nombrosos i, d'altra banda, fer possible la presència dels representants dels municipis integrants de la comarca sense distanciar-se gaire de les regles que postulen una certa proporcionalitat segons el pes de cada municipi. El legislador català va entendre que la definició del sistema d'elecció dels consells comarcals era un dels aspectes clau de la llei. Va rebutjar una fórmula d'elecció que es basés en una relació fiduciària amb els seus municipis i que topava frontalment amb la naturalesa d'ens territorial que té la comarca, i va optar finalment per un mecanisme d'elecció indirecta en què el criteri

9. A. Bayona i Rocamora, «L'organització territorial de Catalunya: marc jurídic i propostes», a *Autonomies*, 1986, núm 5. T. Font i Llovet «La comarca y las estructuras del gobierno local», a l'obra col·lectiva *La província en el sistema provincial*, 1991.

10. Nivells intermedis com els cabildos canaris, els consells insulars de Balears i, fins i tot, les diputacions forals dels territoris històrics del País Basc.

seguit per a la provisió dels escons combinava la representativitat política dels ajuntaments que agrupa la comarca i la de la població global. Tanmateix, el sistema resultant és summament complex des del punt de vista tècnic i presenta problemes en el moment de la seva aplicació concreta. En efecte, la regulació prevista als articles 20 a 24 del capítol II de la Llei 6/1987 es basa en un sistema mixt que té en consideració tant el nombre de regidors com el nombre de vots obtinguts per cada formació política que hagi superat un determinat percentatge mínim de vots a les eleccions municipals de la comarca (3 %). Es calcula, aleshores, el percentatge que representen ambdós paràmetres i seguidament es multiplica el percentatge de regidors per la fracció de dos terços i el dels vots corresponents a cada formació política per la fracció d'un terç. Sobre aquests paràmetres s'aplica la regla d'Hondt per tal d'assignar els llocs dels consells comarcals a cada partit, coalició, federació i agrupació. Un cop feta aquesta assignació, la Junta Electoral convoca els representants de les formacions polítiques que hagin obtingut llocs en el consell comarcal per tal que designin, entre els qui gaudeixen de la condició de regidors municipals, les persones que han d'ésser proclamades consellers. Nogensmenys, entre els consellers que ha d'escollir cada formació política, no n'hi podrà haver més d'un terç que pertanyin al mateix municipi (llevat dels supòsits en què això els impedeixi ocupar tots els llocs que els corresponen).

No són poques les crítiques que suscita aquest sistema establert pel nostre legislador. Per començar, el percentatge mínim de vots que s'exigeix a les formacions polítiques per entrar en el procés electoral determinarà que al voltant d'un 35 % dels ajuntaments no estigui representat als consells comarcals.¹¹ Una objecció més greu mereixen les fraccions multiplicadores que s'apliquen al percentatge de regidors i al de vots. Aquests coeficients són discriminatoris ja que en donar un pes més gran al nombre de regidors sobre el total dels vots, provoquen que les proporcions no siguin representatives i estiguin trencades. En aquest sentit, destacar el nombre de regidors municipals com a base per a la distribució dels escons de conseller a nivell comarcal significa adoptar un escalat no proporcional per a una finalitat diferent per a la qual va ésser establert.¹² La conseqüència és que municipis amb pocs habitants i amb un gruix de població poc representatiu del total d'habitants de la comarca poden obtenir més representació que la resta de municipis aglutinants de la majoria de la població comarcal. I precisament aquest és un tret característic de la població de Catalunya: la concentració de població en grans municipis urbans i l'existència de petits municipis rurals poc poblats. Si lliguem a més aquesta circumstància al panorama actual de la correlació de les forces polítiques a Catalunya, el resultat és que sortirà guanyant el vot conservador implantat a les petites col·lectivitats del medi rural, gairebé sempre d'orientació política contrària a la predominant a les capitals urbanes comarcals. S'afavo-

11. El Tribunal Constitucional ha considerat vàlid el mínim del 3% que en el mateix sentit establia la LOREG, puix estima que *«el propósito del legislador era restringir, para los partidos o grupos políticos cuyo soporte electoral es más reducido, el acceso al Congreso de los Diputados, de manera que la proporcionalidad electoral sea compatible con el resultado de que la representación de los electores en esa Cámara no sea en exceso fragmentaria, quedando encomendada a formaciones políticas de cierta relevancia»* (STC 75/1985, de 21 de juny).

12. El nombre de regidors que pertoca a cada municipi no pot guardar una relació d'estricta proporcionalitat amb el nombre d'habitants dels municipis, de manera que no representen el mateix, en termes proporcionals, quatre regidors d'un ajuntament de 10.000 habitants que quatre regidors d'un de 100.000 habitants.

reix, doncs, les opcions polítiques amb més implantació als petits municipis, produint així una alteració de forces polítiques, producte d'una distorsió de la proporcionalitat¹³ que provoca el menyscapse de representació, a nivell comarcal, de les forces polítiques més implantades als grans municipis urbans. Igualment, tampoc no es preveu una redistribució territorial dels escons atribuïts a cada opció política, ni a nivell de la mateixa fórmula legal ni tampoc a nivell de la instància decisòria de l'assignació concreta de persones als escons assolits: els representants dels partits. Així, per exemple, aquests podrien compensar un xic els efectes distorsionadors si, sobre el nombre de regidors obtinguts per una opció als petits municipis, s'escollissin també regidors pertanyents a municipis mitjans i grans.

Altrament, el segon moment del procediment electoral aixeca la polèmica següent: la intervenció dels representants dels partits polítics, un cop determinat el nombre d'escons que pertoca a cada opció. En efecte, aquesta intervenció deixa sense capacitat decisòria els membres dels ajuntaments i fa palesa una voluntat de tenir mecanismes de control per part dels partits polítics. Hom pensa que la fórmula adoptada podria plantejar problemes de dubtosa adequació a la filosofia del criteri de representació establert per la norma bàsica. Nogensmenys, adoptar una altra solució, com preveure la intervenció dels regidors electes de cada partit a l'elecció dels consellers, també podria comportar, a la pràctica, una veritable designació dels esmentats consellers per part del partit polític, en actuar els regidors electes com a simples apoderats del seu partit.

En darrer terme, encara resten dos temes més derivats de l'operabilització pràctica del sistema electoral: l'un és que un tant per cent no menyspreable dels pobles catalans es podria quedar sense cap representant, en ésser superior el nombre total de pobles que el de consellers comarcals —i això en el cas ideal en què es posessin d'acord les formacions polítiques perquè hi hagués com a mínim un representant de cada poble de la comarca—, si bé una solució en sentit contrari produiria un augment tal en la xifra de consellers que comportaria macroconsells de funcionament inviable. El segon i últim aspecte és que també un tant per cent dels regidors de candidatures independents quedaria exclòs en el moment de constituir els consells, atès que només poden sumar els seus vots i els seus regidors aquelles forces que hagin concorregut amb el mateix nom als pobles de la comarca.¹⁴

D) Altres propostes alternatives; la recerca d'una solució idònia

Hem tingut l'ocasió de comprovar que ensopegar amb un sistema d'elecció que combini representativitat territorial i proporcionalitat demogràfica i política per tal de configurar unes institucions realment representatives i no purament instrumentals no

13. En aquesta línia és esclaridor l'estudi d'Antoni Prunés a la revista *Catalunya Municipal* (núm 12, de 25 de febrer de 1987), que il·lustra numèricament les peculiaritats comarcals, simulant l'aplicació paral·lela del sistema electoral previst a la Llei 6/1987 i del mateix mecanisme aplicat únicament en proporció al nombre de vots obtinguts per a cada opció política. El resultat és que el primer, comparat amb el segon, fa canviar la majoria de govern en 10 comarques.

14. No obstant això, també es computaran conjuntament els vots i els regidors obtinguts per les agrupacions d'electors que, abans de la celebració de les eleccions municipals, hagin comunicat per escrit a la junta electoral corresponent la seva voluntat d'associar-se amb altres agrupacions d'electors del mateix àmbit comarcal, i superin el mínim del 3% (articles 20.4 de la Llei 6/87 i disposició addicional de la Llei 22/1987).

és un tema senzill. Dintre del mecanisme d'elecció indirecta, la Llei bàsica deixa obert un ventall de possibilitats a l'hora de dissenyar el procediment electoral en concret. Veurem, doncs, altres lleis comarcals i les propostes que preveuen:

a) La Llei asturiana 3/1986, de 15 de maig, reguladora del procediment de creació de les comarques, estableix un sistema d'elecció indirecta tot seguint el criteri de la integració en el consell comarcal dels representants elegits per cada corporació municipal entre els seus membres. Aquesta elecció haurà de respectar la composició proporcional de les forces polítiques que integren la corporació, tant en relació al nombre de regidors com a la seva representativitat política (art 9.3). La comarca asturiana ha de representar, doncs, a tots els ajuntaments dels municipis agrupats i també a tots els grups polítics de cada un d'ells. És òbvia la indefinició d'aquesta fórmula que, en no establir unes regles més específiques, no assegura la correcció del procediment d'elecció dels consellers comarcals (no prescriu ni tan sols un escalat numèric dels membres que haurien d'integrar el consell comarcal). Correspondrà a les futures lleis de cada comarca el desplegament posterior d'aquest mecanisme d'elecció, amb el perill que es produeixin grans desequilibris si la presidència del consell comarcal tal i com estableix la Llei 3/1986, està integrada per un representant de cada municipi dels que integren el territori comarcal, ja que, què succeirà en aquelles comarques on el terme comarcal és petit però està integrat per molts municipis? Serà viable un govern mitjançant un òrgan col·legiat de caràcter multitudinari? I, per contra, en aquelles altres que tenen una gran extensió geogràfica però les integren pocs termes municipals, ho serà amb un òrgan de caràcter mínuscul? La realitat és que, com ja ha dit algun autor (J. Prats i Català), aquest sistema asturià respon més a l'objectiu d'impedir o de dificultar que al de permetre o impulsar la creació de les comarques.

b) Més interessant és la proposta adoptada per la Llei 16/1990, de 13 de juliol, de regulació del règim especial de la Vall d'Aran, la qual estableix, com ja hem apuntat anteriorment, un sistema d'elecció directa dels consells comarcals mitjançant llistes tancades i d'acord amb la fórmula d'Hondt. Per a l'elecció dels consellers «generals» aranesos podran presentar candidatures els partits, federacions o coalicions legalment registrades, o els mateixos electors de cada *terçon*. Els sis *terçons* històrics de la Vall d'Aran són integrats cadascun per una sèrie de territoris municipals i constitueixen les sis circumscripcions electorals en què es divideix la Vall per a les eleccions municipals.

c) En el cas concret de la comarca de El Bierzo, creada per Llei 1/1991, de 14 de març, del Parlament de Castella i Lleó, i d'acord amb les previsions legals bàsiques, el Ple del Consell Comarcal és un òrgan representatiu dels ajuntaments integrat per un nombre no determinat de membres. Efectivament, tots els ajuntaments dels municipis integrats en la comarca tenen representació en el Ple del Consell Comarcal a través d'un nombre de regidors variable en funció de la seva població. Així, el repartiment s'efectuarà amb el barem següent: un regidor per als municipis amb un nombre de residents no superior a cinc mil, tres per als municipis que tinguin més de cinc mil residents i menys de cinquanta mil i set representants per al municipi de Ponferrada. El procediment per distribuir els llocs del Consell Comarcal entre els partits, coalicions, federacions i agrupacions d'electors és el sistema d'Hondt previst a l'article 163 LOREG aplicat sobre la base dels vots obtinguts a les eleccions municipals, un cop constituïts els ajuntaments

dels municipis que integren la comarca. Es tracta, doncs, d'un sistema d'elecció indirecta similar al previst a la LOREG per a les diputacions provincials que pren com a base per a la distribució dels escons cada un dels municipis. Posteriorment, seran els regidors de les formacions polítiques que hagin obtingut llocs en el Consell Comarcal els qui, d'entre ells i per separat, escolliran els qui n'han de ser membres.

d) Finalment, cal esmentar la Llei 10/1993, de 4 de novembre, de comarcalització d'Aragó, puix fa un pas endavant en aquest tema, en el sentit que estableix un sistema d'elecció indirecta però basat únicament en el paràmetre dels vots obtinguts a la comarca, una vegada constituïts els ajuntaments. En altres paraules, es respecta la interpretació literal de l'article 42.3 LRBRL ja que el còmput de vots es calcula en relació amb el resultat de les eleccions municipals, però, a l'efecte d'assignar els llocs del consell comarcal respectiu, s'aplica la regla d'Hondt únicament sobre el paràmetre del nombre total de vots. Podran participar en aquest procés electoral tots els partits, coalicions, federacions i agrupacions d'electors que hagin obtingut algun conseller i, com a mínim, el 3 % o més dels vots a la comarca (art. 17 i 18). Aquesta norma és, doncs, una mostra que es podia combinar el sistema d'elecció indirecta amb un grau més elevat de legitimació democràtica en el sentit que els consellers electes es recolzaran directament en la població subjacent. Val a dir, però, que el projecte de llei de comarcalització aragonesa establia inicialment el sistema mixt «nombre de vots-nombre de regidors municipals», i s'introduí més tard aquesta modificació afortunada en el text definitiu de la llei.

e) Abans de tancar amb aquesta part del treball, només volem deixar plantejada i a grans trets una proposta que podria oferir solucions més idònies que les exposades,¹⁵ en el benentès, però, que cap solució no serà mai perfecta. Aquesta proposta, de forma similar a la tot just esmentada Llei aragonesa, utilitzaria el nombre de vots com a paràmetre per a l'assignació de llocs en el consell comarcal, en comptes del criteri de regidors, i evitaria així incorporar un escalat no proporcional que només té sentit quan es tracta d'eleccions municipals i que, com ja hem dit, produeix grans desigualtats entre els electors de la comarca quan s'utilitza per a la configuració dels consells. Paral·lelament, i com ja hem esmentat anteriorment, el caràcter d'«òrgans representatius dels ajuntaments» que prescriu l'article 42.3 LRBRL està garantit, en adoptar com a criteri de representativitat per a l'elecció dels consells comarcals la base electoral d'aquests ajuntaments. Per millorar l'esmentada opció, i un cop assignats els escons a les diferents opcions polítiques (aplicant el sistema d'Hondt per exemple), la proposta podria incorporar criteris de distribució d'aquests escons per a grups de municipis que garantissin la proporcionalitat demogràfica d'aquests i que asseguressin la representació dels diferents tipus de municipis, inclosos els més petits. Finalment, en una tercera fase del procediment, es podria optar per la solució que els mateixos regidors de les formacions polítiques que haguessin obtingut escons (en comptes dels representants dels partits polítics), escollissin d'entre ells, i dins de cada grup de municipis, els que haguessin de nomenar-se consellers. Potser no es podrà evitar que els regidors electes segueixin les ordres dels seus partits polítics, però, si més no, es tracta d'assegurar que els futurs consellers siguin regidors provinents dels diferents grups de municipis.

15. F. Pallarès i R. Canals, «L'elecció dels consells comarcals a les propostes sobre organització territorial de Catalunya», a *Autonomies*, 1986, núm 5.

II. L'organització administrativa de la comarca

1. La potestat d'autoorganització dels ens locals. El cas comarcal

A) En general

Les entitats locals d'existència necessària tenen reconeguda la seva autonomia als articles 140 i 141 del text constitucional.

Com hem dit anteriorment, la comarca és una administració pública de caràcter local que, com qualsevol ens públic territorial, ha de realitzar una sèrie d'activitats i prestar un conjunt de serveis a l'abast de l'administrat dintre del seu àmbit comarcal. Amb aquesta finalitat, gaudirà d'una organització administrativa pròpia en la qual s'integraran mitjans personals, materials i econòmics, i desenvoluparà una activitat administrativa en virtut d'un conjunt de potestats que fan efectiva la seva autonomia. El poder més domèstic, més íntim i vinculat a aquesta autonomia local és el poder d'autoorganitzar-se.¹⁶ Autoorganitzar-se comporta el domini del propi espai administratiu, en el sentit de poder-lo ordenar, estructurar i adaptar a les circumstàncies geogràfiques, sociològiques i culturals del nou ens local. Es tracta, doncs, d'establir una organització pròpia que permeti satisfer les necessitats col·lectives dintre del propi àmbit territorial d'actuació. En resum, podem dir que el contingut de la potestat d'autoorganització abasta la forma en què es desenvolupa l'autogovern, tant des de la determinació de l'estructura organitzativa al servei dels fins propis i específics (llibertat d'organització), com des de la fixació dels criteris i regles ordenadores del seu funcionament (llibertat de funcionament).

Nogensmenys, igual com l'autonomia local no és absoluta,¹⁷ tampoc la potestat autoorganitzatòria no significa una llibertat absoluta de disposició en la configuració de l'organigrama administratiu ni en la dels seus criteris rectors de funcionament. D'una banda, la potestat organitzatòria local està limitada per un conjunt de criteris reconeguts en el mateix text constitucional i que conformen qualsevol model de govern: el pluralisme polític, la solidaritat, la participació democràtica, el caràcter representatiu, etc. D'altra banda, també està limitada pels principis organitzatius recollits a l'article 103 CE i aplicables a totes les administracions públiques.¹⁸ Partint d'aquests principis, són possibles formulacions organitzatives de detall de caràcter diferent. D'acord amb el nostre ordenament, correspondrà a altres instàncies d'àmbit territorial superior al local (l'estatal i l'autonòmica) el disseny del model organitzatiu de govern dels ens locals sense que cap de les dues instàncies pugui excloure l'altra ni monopolitzar el tractament de les qüestions organitzatives. El fet és que tant l'Estat com les comunitats autònomes tenen facultats de modulació organitzativa sobre els ens locals, fonamentades en els títols competencials dels articles 149.1.18 i 148.1.2 CE. En altres paraules, la mateixa garantia institucional que preserva l'autonomia dels ens locals, justifica el fet que l'Estat reguli de manera uniforme, tot establint un marc legal mínim, el règim jurídic d'actuació de totes les administracions locals.¹⁹ Tanmateix, pel

16. Pel que fa a la comarca, com a ens territorial local català, té reconeguda aquesta potestat a l'article 8 de la Llei municipal i de règim local de Catalunya i a l'article 13.3 de la Llei comarcal catalana.

17. STC de 2 febrer i de 22 de juliol de 1981.

18. Tot i que una part minoritària de la doctrina els circumscriu a l'Administració de l'Estat (J. L. Meilà; M. Baena).

19. STC de 28 de juliol i de 2 de febrer de 1981 i 214/89 de 21 de desembre.

joc legislació bàsica estatal-legislació de desplegament autonòmica, les comunitats autònomes que hagin assumit competències en matèria de règim local (art.9.8 EAC) també podran regular en aquest àmbit. La qüestió és trobar un punt d'equilibri en el sentit que el contingut de les regulacions estatal i autonòmica respecti l'existència d'un àmbit reservat a l'autonomia organitzativa local, en el nostre cas de l'ens comarcal.

Originàriament, l'estudi conjunt dels articles 5, 20.2 i 32.2 de la LRBRL configurava un determinat ordre de prelació en l'aplicació de les fonts de l'ordenament jurídic local:

- a) La normativa bàsica que conté la LRBRL.²⁰
- b) Els reglaments orgànics dels ens locals.
- c) La llei o norma reglamentària autonòmica.
- d) La llei (no bàsica) o norma reglamentària estatal.

D'acord amb la redacció primigènia d'aquests preceptes, la legislació autonòmica només s'aplicaria quan l'entitat local no aprovés el seu propi reglament orgànic o quan havent-lo aprovat, deixés de regular qualsevol qüestió organitzativa i de funcionament de l'entitat. En cas contrari, l'aprovació per part de les entitats del reglament orgànic corresponent, constituïa, en definitiva i juntament amb les previsions de la LRBRL, el dret pel qual s'ordenava l'organització i funcionament d'aquestes. L'elaboració del Reglament estatal d'organització, funcionament i règim jurídic de les entitats locals (en endavant ROF), aprovat pel Reial decret 2568/1986, de 28 de novembre, en compliment de la disposició final primera de la LRBRL, i que regula els criteris de l'organització necessària i complementària de les entitats locals territorials (entre d'altres temes), plantejava dubtes quant a la seva aplicació, i va ser l'antiga Direcció General de l'Administració Local qui va dictar una resolució per tal d'aclarir la posició d'aquesta norma dintre del sistema de fonts en aquest àmbit. A tall de resum, la conclusió era que la legislació autonòmica continuava tenint un abast supletori, tot i que es tractava d'una supletorietat de primer grau enfront de la supletorietat de segon grau del ROF, el qual només s'aplicava transitòriament, mentre no fos substituït per la normativa autonòmica.

No podem deixar de criticar la solució que establia la normativa bàsica, puix conduïa a l'extrem que un simple reglament local s'aplicaria preferentment sobre la llei autonòmica. Encara que prescindíssim del principi de jerarquia normativa i apliquéssim el de competència, en aquest cas no ens trobem davant d'una divisió originària d'esferes d'actuació política qualitativament iguals, com succeeix amb la Constitució i els estatuts d'autonomia, entre l'Estat i les comunitats autònomes, sinó que ens trobem davant d'una relació entre dues instàncies que tenen posicions diferents a l'estructura dels poders públics: les comunitats autònomes amb autonomia política i administrativa i les corporacions locals amb autonomia administrativa. D'aquest parer és

20. Per bé que la normativa bàsica s'havia de limitar al contingut de la LRBRL, la disposició final sèptima del TRRL declarava alguns dels seus preceptes com a bàsics; declaració que es pot considerar invàlida per aplicació de la doctrina de l'*ultra vires* puix el Govern es va extralimitar en l'ús de la delegació legislativa prevista a la disposició final primera de la LRBRL. De fet, el Tribunal constitucional va confirmar aquesta inconstitucionalitat en la Sentència 385/1993, de 23 de setembre.

també el Tribunal Constitucional, que en la Sentència 214/1989, de 21 de desembre, donà un giravolt a l'ordre de prelació del sistema de fonts, declarant inconstitucionals l'article 5 en la seva totalitat i alguns incisos dels articles 20.2 i 32.2 de la LRBRL. Pel que fa a l'article 5, l'alt Tribunal considerarà que el precepte tenia «*naturaleza meramente interpretativa, sin contenido material alguno, lo que hace al precepto constitucionalmente ilegítimo. El orden de fuentes de un ordenamiento compuesto es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que uno de los elementos de esa realidad compuesta, en este caso el legislador estatal, pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que él mismo hace*». Amb una al·lusió més directa a la qüestió organitzativa, el Tribunal considerarà també que alguns incisos dels articles 20.2 i 32.2 eren inconstitucionals perquè relegaven la normativa autonòmica a «*una posición secundaria, de orden subsidiario o supletorio en cuanto a su eficacia*» respecte del reglament orgànic de l'entitat local. En definitiva, aquesta resolució postula l'aplicació preferent de la legislació autonòmica sobre el reglament orgànic local, puix, com hem dit abans, és evident que les comunitats autònomes han de poder establir una regulació sobre el règim organitzatiu dels ens locals que integren el seu territori i, amb més raó, per a aquells ens als quals es reconeix una forta «interiorització» autonòmica, com és el cas de la comarca. No obstant això, cal fer una crítica a aquesta Sentència constitucional, en el sentit que no estableix criteris hermenèutics que serveixin per delimitar l'abast màxim del contingut d'aquesta regulació autonòmica. Malgrat que la mateixa Sentència reconeix l'existència d'un àmbit reservat a l'autonomia organitzativa local, el problema serà, a la pràctica, evitar que la potestat d'autoorganització de què gaudeixen les entitats locals esdevingui una potestat residual.

Pel que es refereix a la comarca, i concordantment amb l'argumentació exposada, l'ordre de prelació de les fonts en aquest àmbit, tal com estableix la disposició final segona de la Llei 8/1987, seria el següent:

a) La normativa bàsica estatal relativa a les diposicions comunes a tots els ens locals (i molt especialment en aquest tema, el títol V LRBRL sobre règim de funcionament, relacions interadministratives, informació i participació ciutadanes, etc.).

b) La normativa general autonòmica sobre règim local que conté la Llei municipal catalana (concretament, en el tema organitzatiu, a part del títol VI, el títol IX, «Del funcionament dels ens locals»).

c) La Llei 6/1987 d'organització comarcal catalana que, per mandat de l'article 83 de l'abans esmentada Llei municipal, regula l'organització bàsica o necessària de la comarca (art. 13 a 19). Es preserva així una uniformitat de base mínima que no fa sinó garantir la possibilitat del desenvolupament posterior de l'autonomia local comarcal.

d) El reglament orgànic comarcal (en endavant ROC), que s'aplicarà pel que fa a la creació dels òrgans complementaris, el funcionament dels òrgans comarcals, la informació i participació ciutadanes i l'estatut dels seus membres, tal com estableixen la disposició addicional segona de la Llei 8/1987 i l'article 13.3 de la Llei 6/1987. Com veiem, la potestat d'autoorganització es personifica en el Consell Comarcal per mitjà d'aquests reglaments, però també ho pot fer mitjançant l'adopció d'acords en sessió plenària. Normalment, aquests últims es corresponen amb afers de l'àmbit domèstic de l'actuació diària de l'entitat, sens perjudici que algunes de les determinacions que

s'adoptin, en la mesura que siguin susceptibles de successives aplicacions, assumeixin un clar component normatiu; component normatiu, per contra, inherent al ROC, el qual regula la configuració externa de l'ens comarcal i el seu funcionament bàsic amb clara vocació de permanència i estabilitat, per mitjà d'aquesta norma objectiva, presidida per una llei anterior que així ho habilita.

B) La definició legal dels òrgans de govern de la comarca catalana

Abans d'entrar en l'estudi dels reglaments orgànics, ens hauríem de referir breument al model d'organització administrativa bàsica que estableix la Llei 6/1987 per a la comarca, sens perjudici de tractar-lo posteriorment amb més detall. La definició del model d'organització burocràtica administrativa és important a l'hora de configurar aquest nou ens, per tal que pugui recollir amb suficiència, capacitat i eficàcia, l'administració dels interessos comarcals.

La Llei encomana el govern i administració de la comarca a l'anomenat «consell comarcal» (art. 12). Seguint el seu text, són òrgans necessaris del consell comarcal: el ple, el president, un vicepresident i la comissió especial de comptes (art. 13). La novetat més significativa que presenta l'organització de la comarca és la creació, com a òrgan necessari, d'una nova figura amb funcions executives: el gerent comarcal (art. 13.2). La Llei tracta de superar l'esquema usual d'altres corporacions locals en què les funcions representatives i executives recauen sobre el mateix òrgan, separant així representativitat i gestió. Com veurem més endavant, en aquesta línia també han evolucionat les estructures locals del dret comparat (República Federal Alemanya, Gran Bretanya, Estats Units.), on s'ha demostrat que moltes vegades la representativitat està renyida amb l'eficàcia i que distingir l'element representatiu de l'element d'estricta gestió pot donar resultats positius. Avançarem, doncs, que es tracta d'un model d'organització gerencial que prioritza els aspectes professionals per sobre dels representatius. Nogensmenys, podem objectar d'antuvi que la figura del president no és exclusivament representativa o simbòlica, de manera que es poden plantejar relacions conflictuals amb el gerent. En qualsevol cas, del text de la Llei es desprèn que el consell comarcal, pel gruix de competències amb caràcter mínim que té atribuïdes i pel fet d'elegir els dos òrgans unipersonals esmentats —president i gerent—, és, en definitiva, l'epicentre de l'organització comarcal.

C) Estudi comparatiu dels reglaments orgànics comarcals a Catalunya

Com hem exposat anteriorment, la Llei 6/1987, estableix, amb caràcter mínim, la definició, les competències i les regles de funcionament dels òrgans necessaris de l'organització comarcal. Deixa així un ampli ventall de possibilitats organitzatives complementàries en mans dels consells comarcals, que es manifesten amb l'elaboració de reglaments orgànics propis. L'aprovació dels corresponents reglaments orgànics s'ha demorat, per regla general, gairebé un any des de la constitució dels consells comarcals, i a més, no totes les comarques gaudeixen d'aquesta norma d'organització pròpia. Els reglaments orgànics esdevenen, així, la font normativa bàsica en l'àmbit organitzatiu per la qual es regeix l'entitat comarcal. A l'igual que qualsevol norma d'organització administrativa, s'inspiren en criteris d'eficàcia i transparència d'actuació i respecten, així mateix, els principis d'autonomia local, de legalitat i de protecció dels drets ciutadans reconeguts en la nostra Constitució.

De l'estudi comparatiu dels reglaments orgànics vigents podem extreure, a tall de resum, algunes conclusions generals. Tots els reglaments defineixen com el seu objecte el que ja preveia la disposició final segona, apartat 3r, de la Llei 8/1987, és a dir: la regulació del règim organitzatiu i de funcionament dels serveis comarcals, amb l'observació d'aspectes tan decisius com són la regulació dels seus òrgans de govern i autoritat; el règim jurídic del seu funcionament, amb tractament exhaustiu del contingut del càrrec de conseller i dels deures i els drets que li són inherents i la participació dels municipis i ciutadans en el govern de la comarca. Quant als òrgans essencials i les seves competències, es reproduïxen generalment els articles de la Llei 6/1987, amb poques variacions o ampliacions. Respecte dels òrgans complementaris, pràcticament tots els reglaments s'inspiren en un mateix patró. A títol d'exemple citem les comissions informatives, els grups comarcals, la junta de portaveus, els consellers delegats, etc. Nogensmenys, hi ha algunes diferències importants a l'hora d'establir dos òrgans que tenen certa transcendència: la comissió de govern i la comissió o assemblea d'alcaldes. Normalment, el reglament que en conté un d'ells, conté també l'altre: el primer com a òrgan executiu del consell comarcal, no previst a la llei, i el segon com a manifestació de la participació orgànica dels municipis en el govern de la comarca. Tots els reglaments coincideixen a establir mecanismes de participació ciutadana i municipal en la comarca, sia amb més o menys detall, sia amb més o menys intensitat, i pràcticament tots proclamen la llibertat de constitució d'òrgans de gestió per part del consell comarcal, sota el principi d'economia administrativa. Seguint la tònica general de les altres administracions públiques, s'ha iniciat també en l'àmbit comarcal un procés de creació d'organismes autònoms i d'entitats sotmeses al dret privat que, juntament amb la creació de consells sectorials de participació i representació d'interessos, comença a constituir un entramat organitzatiu important. Finalment, alguns reglaments més complets formulen també els principis de descentralització i desconcentració administratives, tot i que aquests són els menys. Al llarg del treball ja analitzarem més detalladament algunes de les novetats esmentades.

2. *El model d'organització administrativa en altres lleis de comarcalització*

a) La Llei 3/1986, de 15 de maig, reguladora del procediment de creació de les comarques a la Comunitat Autònoma d'Astúries

Aquesta Llei és una norma fonamentalment procedimental, ja que la regulació del seu contingut es remet a la llei corresponent de creació de cada comarca, la qual constituirà al seu torn la seva norma bàsica. Pel que fa a la composició i funcionament dels seus òrgans de govern, es limita a establir: «*Toda comarca constará de un Consejo Comarcal integrado por representantes elegidos por cada Corporación de entre sus propios miembros, respetando su composición proporcional, tanto en cuanto al número de concejales, como a su representatividad política. La Presidencia del consejo comarcal será colegiada y estará formada por un representante de cada corporación municipal, defiriéndose por turnos periódicos la Presidencia de las sesiones.*»

I aquesta referència sumària a l'existència d'un consell comarcal amb les característiques ja exposades en una part anterior del treball és tot respecte a l'organització del govern comarcal, sense que trobem cap indicatiu de configuració d'un model gerencial d'organització local.

b) La Llei 1/1991, de 14 de març, de creació de la comarca del Bierzo a la Comunitat Autònoma de Castella i Lleó

En compliment del que preveu l'article 19.3²¹ de l'Estatut d'Autonomia de Castella i Lleó, la Llei reconeix al Bierzo el caràcter d'ens local comarcal. El text de la Llei recull aquells aspectes la determinació dels quals imposa l'article 42.3 LRBRL: àmbit territorial de la comarca, composició i funcionament dels seus òrgans de govern, així com les seves competències i recursos econòmics.

Quant al tema que ens interessa, es preveu una organització semblant a la de la comarca catalana amb l'existència d'uns òrgans necessaris (consell comarcal, president i comissió de govern) i altres de caràcter complementari, la creació dels quals correspon al ple mitjançant l'acord o l'elaboració d'un ROC quan així es prevegi (art. 10 i seg.). La principal diferència rau en el fet que la figura del gerent es preveu únicament amb caràcter facultatiu, atribuint al ple del consell comarcal la facultat de nomenar-lo amb el vot favorable de dos terços dels membres que l'integren, si la gestió tècnica i administrativa de la comarca així ho aconsella. El càrrec de gerent serà incompatible amb el de membre del ple comarcal i tindrà la condició de personal eventual que cessarà automàticament quan expiri el manament del ple que el va designar (art. 19). Pertocarà al reglament orgànic comarcal completar el contingut d'aquesta figura en funció de les necessitats i circumstàncies de cada comarca.

c) Llei 10/1993, de 4 de novembre, de comarcalització de la Comunitat Autònoma d'Aragó

Optant per una via intermèdia, aquesta norma no es limita a establir la simple previsió del procediment de creació de la comarca aragonesa, però tampoc no regula un disseny complet de l'organització comarcal generalitzada. Ans al contrari, en no considerar viable la implantació immediata de la comarca com a entitat local generalitzada, es decanta per una primera etapa de promoció de la iniciativa dels municipis juntament amb el disseny bàsic, des d'un principi, del tipus d'organització comarcal que es considera adequat al conjunt de la realitat aragonesa, sens perjudici de les especialitats que cada comarca pugui preveure per adaptar-lo a les seves peculiaritats específiques. En principi, el model d'organització que estableix aquesta Llei té òrgans similars a la comarca catalana: el president, els vicepresidents, el consell comarcal, la comissió especial de comptes i, potestativament, la comissió de govern. Nogensmenys, és una qüestió de simple apariència ja que de la regulació es dedueix que l'òrgan executiu per excel·lència és el president, situat en la Llei fora de l'organització pròpia del consell comarcal; aquesta circumstància indica que l'esquema és semblant al de la tradicional organització municipal. No es preveu, doncs, l'existència de la figura del gerent com a òrgan executiu de l'ens comarcal ni l'intent, per tant, de seguir la moderna tendència d'un model gerencial, d'altra banda força estesa a l'estranger. Serà el president (i en el cas en què existeixi, també la comissió de govern) qui detindrà el poder real de caràcter executiu tal i com succeeix amb els batlles als municipis.

21. Aquest precepte estableix: «Por las correspondientes leyes de las Cortes de Castilla y León, específicas para cada supuesto, se podrán reconocer comarcas mediante la agrupación de municipios limítrofes, atendiendo al informe previo de los municipios afectados y a sus características geográficas, económicas, sociales e históricas, para la gestión común de sus servicios o la colaboración en el ejercicio de sus competencias.»

3. *Anàlisi dels òrgans de la comarca d'acord amb la Llei 6/1987, de 4 d'abril, sobre l'organització comarcal de Catalunya i els reglaments orgànics comarcals*

A) L'òrgan col·legiat: el ple del consell comarcal

El ple del consell comarcal és un dels òrgans de govern que formen part de l'organització necessària o essencial del consell comarcal (art 13.1 a). Té caràcter electiu i, a l'organització comarcal assumeix la representació de la col·lectivitat local de manera que, en nom d'aquesta, li pertoca definir les seves directrius polítiques fonamentals, en un sentit ampli i adaptades a les competències i finalitats comarcals. Està integrat per tots els consellers,²² i, presidit pel president del consell comarcal. El consell comarcal reunit en sessió plenària és, doncs, un òrgan col·legiat de composició plural, on l'equilibri de les forces polítiques que el componen serà determinant a l'hora del seu funcionament. La posició jurídica en el ple és formalment igual per a tots els consellers: tots tenen les mateixes facultats i deures, encara que la regulació definitiva del seu estatut a cada comarca dependrà del contingut que li doni el ROC respectiu.

Les competències mínimes que corresponen al ple estan definides a l'article 15, apartats 2 i 3 de la Llei 6/1987. Tanmateix, els preceptes 18.1 i 19.1 de l'esmentada norma també preveuen algunes competències que corresponen al ple en tot cas. De l'estudi de les competències que li han estat atribuïdes, podem concloure que aquestes són similars a les que corresponen al ple de les corporacions municipals, d'acord amb la LRRL (art 20) i la Llei 8/1987 (art 50). En síntesi, les atribucions del ple li proporcionen el perfil funcional següent: li corresponen el marc de desenvolupament de la gestió, mitjançant l'aprovació de normes i plans; l'aportació dels mitjans reals i personals necessaris; el control de la gestió i l'atorgament o retirada de la confiança al president, a través del mecanisme de la moció de censura.

Després d'un examen analític de l'article 15 de la Llei 6/1987, hom diria que correspon a aquest òrgan, en primer lloc, un grup d'atribucions de caràcter normatiu que fan referència a la creació del marc de previsions necessàries per al desenvolupament de la gestió dels interessos propis de la col·lectivitat. Correspon al ple, en l'exercici del seu dret a l'autonomia organitzativa, l'aprovació d'un reglament orgànic que reguli el sistema de govern de la comarca. A banda del contingut d'aquesta norma bàsica d'organització, la resta de l'estructura i les activitats diàries de l'organització administrativa comarcal també les podrà atendre el ple mitjançant l'aprovació dels acords —ordenances— corresponents. La reserva al ple d'aquests poders normatius comporta la potestat de creació, modificació o supressió d'òrgans de gestió o govern de la seva activitat, així que, malgrat que aquesta competència no l'estableix expressament la Llei, sí que la preveuen la majoria dels reglaments orgànics comarcals.

Juntament amb el traçat de l'estructura i el seu funcionament, el ple ha d'atorgar la seva aprovació a la disposició dels mitjans necessaris i, entre aquests, el personal. En matèria del personal professional al servei de l'Administració comarcal, la Llei atribueix al ple un grup d'atribucions que podem classificar en dos tipus (art. 15.2 h). D'una banda, les configuradores del grup burocràtic: l'aprovació anual de la plantilla del personal i la relació de llocs de treball. D'altra banda, les que es refereixen a determinats aspectes del vincle funcional, com són: l'aprovació de les bases de les proves

22. Pel que fa al sistema d'elecció dels consellers comarcals, remetem al primer apartat del nostre estudi, on l'hem analitzat.

per a la selecció i per als concursos de provisió de llocs de treball dels funcionaris propis (quan es tracti de funcionaris locals amb habilitació nacional, només consignarà els mèrits específics a afegir als que ja estableix l'Administració de l'Estat); la fixació de la quantia global de les retribucions complementàries dels funcionaris (no les de cada lloc de treball); i la potestat disciplinària, encara que només en els supòsits de més gravetat, que comportin la separació del servei, excloent, però, els funcionaris amb habilitació nacional (art. 99.4 LRBR). Pel que fa al personal laboral, el ple té competència per a l'aprovació de la plantilla, l'aprovació de les bases per a la seva selecció i per als concursos de provisió de llocs de treball i la ratificació dels acomiadaments acordats pels altres òrgans de l'ens comarcal (art. 15.2 *h*).

En matèria de béns, la Llei li atribueix, així mateix, els actes d'alienació i alteració de la qualificació jurídica dels béns de domini públic (art. 15.2 *o*). Un altre grup d'atribucions entrarien dins de l'activitat economicofinancera. En aquesta línia, correspon al ple: aprovar i modificar els pressupostos i aprovar els comptes. També autoritzar i disposar les despeses, i reconèixer obligacions (art. 15.2 *e*), així com determinar els recursos propis de caràcter tributari (art. 15.2 *f*). Quant al tema d'obres i serveis, la Llei atribueix al ple l'aprovació de les formes de gestió dels serveis i dels expedients per a l'exercici d'activitats econòmiques, sense més especificació. Nogensmenys entenem que seran d'aplicació els preceptes de la Llei 8/1987 relatiu a l'exercici, per part dels ens locals, d'activitats econòmiques que requereixin un expedient previ (articles 227 a 252, capítol II, títol XIX, «del patrimoni, les obres, les activitats, els serveis i la contractació» dels ens locals).

Pel que fa a un altre grup d'atribucions de caràcter diferent, relatives als poders de disposició de la pròpia competència, i d'assumpció de la de les altres administracions públiques, el ple té la facultat de delegar competències en els municipis (art. 15.2 *k*) i la de plantejar conflictes de competències a altres entitats locals o a altres administracions públiques (art. 15.2 *m*); conflictes que resoldrà el Departament de Governació, sens perjudici d'un control posterior per part de la jurisdicció contenciosa administrativa (article 161.2 de la Llei 8/1987). Per contra, si el conflicte d'atribucions és entre òrgans col·legiats dependents del mateix ens comarcal, membres d'aquests o entitats d'administració descentralitzada, haurà de resoldre'l el mateix ple (d'acord amb l'art. 161.1 de la Llei 8/1987). En aquest àmbit, els reglaments orgànics van més enllà del text de la Llei, atorgant al ple la facultat d'acceptar la delegació de competències feta per altres administracions públiques i la de disposar la conversió de competències municipals en comarcals. En aquest cas, el ple té la facultat d'acordar la constitució de convenis o consorcis per gestionar serveis mancomunats entre diferents comarques. Altrament, pot acordar convenis amb les diputacions o municipis per a la utilització dels seus mitjans en la prestació dels serveis comarcals.

Abans de finalitzar l'anàlisi d'aquest article 15 de la Llei 6/1987, destacarem dues qüestions més: En primer lloc, l'atribució al ple d'una sèrie de funcions polítiques que ja hem vist que són importants per al joc equilibrat dels òrgans de govern comarcals: l'elecció i cessament del president del consell comarcal (art. 15.2 *a* i 15.3 *a*); el nomenament i separació del gerent (art. 15.3 *b*); i el control i la fiscalització de la gestió dels altres òrgans de govern (art. 15.2 *i*). En segon lloc, l'existència d'una clàusula genèrica d'atribució de competències en favor del ple. A diferència dels municipis i diputacions on aquesta clàusula és a favor de l'alcalde o del president de la corporació, l'article 15.2 *g* atorga al ple l'exercici de totes aquelles atribucions que la legislació assigna a la

comarca —sense més especificació— i no atribueix a altres òrgans comarcals (a part, és clar, de totes aquelles que expressament li assignen les lleis). Pertocarà per tant al ple, com a òrgan col·legiat, i no al seu president, la *vis attractiva* sobre aquestes facultats, d'antuvi indeterminades, però que poden esdevenir a la llarga un feix molt important de competències.

No podem tancar l'estudi de les funcions del ple del consell comarcal sense esmentar dues atribucions més que li atorguen els preceptes 18.1 i 19.1 de la Llei comarcal. Quant al primer, li atribueix la competència organitzativa de determinar la denominació i el nombre de membres d'uns òrgans complementaris concrets: les comissions d'estudi, i les d'informe o consulta, sia temporals o permanents. Quant al segon, li concedeix una competència pertanyent a l'àmbit de les relacions institucionals: correspondrà al ple convocar els alcaldes dels municipis de la comarca perquè informin de les decisions comarcals d'especial interès municipal, abans de sotmetre-les a l'aprovació del ple. Ja veurem més endavant en què es tradueix aquest mecanisme de participació dels ajuntaments en la vida pròpia de la comarca; de moment volem destacar el fet que la Llei vol o permet que el ple del consell comarcal pugui integrar la seva voluntat amb l'experiència i l'opinió dels alcaldes dels ajuntaments de la comarca, oferint-los, doncs, la possibilitat d'una participació més activa (sempre en fases no decisòries) en la vida comarcal amb la incidència que aquesta té òbviament en la dels municipis que agrupa.

En conclusió, el ple sembla ser el primer òrgan de la comarca amb competències taxades però amb una clàusula residual molt important, atès que la comarca ve definida —en la Llei d'organització comarcal—, amb un marc competencial susceptible d'ampliació i de desplegament posterior per la legislació sectorial. A part d'això, és el primer responsable de la vida politicoadministrativa de la comarca, ja que té la responsabilitat d'elegir les persones que integren els dos òrgans de govern unipersonals més importants —el president i el gerent—, i la responsabilitat de vigilar que les seves actuacions siguin les que exigeix l'interès comarcal i el bé comú en aquell territori legalment encomanat a la comarca, pel fet de gaudir del caràcter d'ens local territorial.

B) Òrgans unipersonals: el president i la figura del gerent

1. El president del consell comarcal

a) Naturalesa de l'òrgan, elecció i cessament

D'acord amb l'article 13.1 *b* de la Llei 6/1987, el president és un òrgan unipersonal de govern, que forma part de l'organització necessària del consell comarcal. Té la consideració de primera autoritat i les seves resolucions adquireixen la forma de decrets. L'elecció del president correspon al ple del consell comarcal, de conformitat amb el mecanisme que estableix l'article 22.2 de la Llei. Seguint aquest precepte, s'elegeix el president d'entre els membres que componen la sessió constitutiva del consell comarcal, i és necessari obtenir la majoria absoluta en la primera votació i la relativa en la segona. En cas d'un segon empat, es procedirà a una tercera votació, i si en aquesta es produeix novament un empat, és elegit el candidat de la llista amb més consellers. Si les llistes tenen el mateix nombre de consellers, aleshores és elegit el candidat de la llista amb el nombre més gran de regidors de la comarca. Remuntant-nos a l'any 1924, l'article 94 de l'Estatut municipal de Calvo Sotelo ja determinava

l'elecció d'alcaldes per majoria absoluta dels vots dels consellers. Per contra, en una segona votació regia la majoria relativa. En el mateix sentit es pronunciava la llei municipal republicana de 1935. Més tard, la Llei d'eleccions locals de 1978 trencava aquest esquema, establint per a una segona votació el criteri del nombre més gran de vots en el corresponent municipi. En cas d'empat, es resolvia a favor del de major edat. Quant als presidents de les diputacions provincials, l'Estatut provincial de 1925 preveia la majoria absoluta, i en segona votació, la relativa. També la Llei d'eleccions locals de 1978 establia els mateixos criteris. L'actual Llei orgànica del règim electoral general es pronuncia en el sentit d'exigir, en el cas d'obtenir la majoria absoluta, el major nombre de vots populars. Si hi ha empat es resoldrà per sorteig (art. 196).

La Llei d'organització comarcal de Catalunya, segueix, doncs, el sistema que ha estat més arrelat en la tradició històrica del règim local; en altres paraules: la majoria absoluta i, si no, la relativa. Com hem dit, per solucionar els casos d'empat «es procedeix a una tercera votació, i si en aquesta es produeix novament empat, és elegit el candidat de la llista amb més consellers. Si les llistes tenen el mateix nombre de consellers, s'elegirà el candidat amb un nombre més gran de regidors a la comarca» (art. 22.2). Aquest procediment és millor que fer servir el criteri de l'edat; criteri que al cap i a la fi no és un atribut democràtic. Hom podria pensar, però, que en una segona votació hauria estat més oportú establir el criteri d'elecció directa de major nombre de vots populars a la comarca, el qual comporta l'elecció del candidat pertanyent al grup polític més votat. D'aquesta manera, s'hauria pogut produir un cert equilibri entre un primer mecanisme d'elecció indirecta que estableix la Llei per a l'elecció dels consellers comarcals i aquest segon mecanisme d'elecció directa per al president, basat en el tradicional principi democràtic d'un home, un vot.

Pel que fa a la durada del mandat del president, tot i que la Llei no especifica res, es pot entendre que és igual a la del mandat dels consellers comarcals. Així, el president romandrà en funcions fins a la sessió constitutiva del nou consell. Nogensmenys, aquest mandat es pot interrompre mitjançant el mecanisme de la moció de censura. Efectivament, el ple del consell comarcal gaudeix d'aquesta competència de control polític, que es tradueix, si prospera, en el cessament del president.²³ La posició del ple davant del president es veu reforçada amb aquesta figura, fet que ens permetrà negar que estiguem davant d'un sistema presidencialista. A la pràctica, però, la viabilitat de fer efectiu el cessament del president dependrà del joc de forces polítiques que componen el consell comarcal.

b) Atribucions del president del consell comarcal

D'acord amb l'article 14 de la Llei 6/1987, el president té dos tipus d'atribucions. D'una banda, les que responen a la funció de representació i que són les següents: representar el consell comarcal, convocar i presidir les sessions del ple i les dels altres òrgans col·legiats, exercir accions judicials i administratives en cas d'urgència i ordenar la publicació dels acords del consell comarcal. D'altra banda, les de supervisió de l'administració, dels serveis i del personal de la comarca (l'execució i gestió directa de

23. Art. 22.3 Llei 6/1987: «El President pot ésser destituït del càrrec mitjançant moció de censura, d'acord amb el que estableix la legislació de règim local [...]». Són aplicables, doncs, els preceptes 110 i 111 de la Llei 8/1987 relatiu a la responsabilitat política dels presidents de les corporacions locals.

les quals correspon al gerent, com veurem més endavant). Com es pot deduir d'aquesta llista, el càrrec del president està força buit de funcions executives i, fonamentalment, el paper de president tindrà un caràcter més representatiu i dedicat a les relacions interinstitucionals que no pas executiu o administratiu.

Seguint amb l'anàlisi d'aquest precepte, hi ha un element que encaixa amb el que hem exposat abans en relació al ple del consell comarcal: la inexistència d'una clàusula genèrica d'atribució competencial a favor del president. Ans al contrari, al president, només li corresponen les competències que li puguin atribuir les altres lleis o les que expressament li delega el ple del consell. Per tant, com ja hem argumentat, totes les competències o atribucions que no siguin atorgades expressament a un determinat òrgan corresponen al ple. Aquest és, en conseqüència, un element més que reforça la postura del ple davant del president del consell comarcal. En darrer terme, el precepte preveu la necessitat que el president nomeni, entre els consellers comarcals, un vicepresident o més que el substituiran per ordre de nomenament en el cas de vacant, absència o impediment, i als quals pot delegar l'exercici de les seves atribucions. Els reglaments orgànics comarcals despleguen aquest precepte deixant igualment obert el nombre de vicepresidents (un o més) i establint que seran designats mitjançant un decret, del qual es donarà compte al ple en la primera sessió que se celebri, i es notificarà personalment al conseller comarcal designat. Els vicepresidents podran ser destinataris d'una delegació de caràcter general del president, la qual es farà igualment per decret, en què se'n fixarà el contingut i l'abast, tot especificant si inclou la delegació de signatura. Hom veu per aquesta via la possibilitat de reforçar la postura del president a crear un equip fort de vicepresidents (anomenats per algun ROC consells de presidència). Tot i que les possibilitats de delegació existeixen, sens dubte hi ha una sèrie de límits que són d'aplicació general a qualsevol delegació competencial. En primer lloc, no es permeten les subdelegacions, de manera que el president no pot delegar en els vicepresidents les competències que al mateix temps li hagi delegat el consell comarcal en ple. En segon lloc, és també indelegable el nucli essencial de competències sense el qual l'òrgan podria desaparèixer. Pel que fa al president, aquest nucli essencial l'integren les competències pròpies de la funció de representativitat de la comarca (convocar les sessions del ple i presidir-les, exercir accions judicials i administratives en cas d'urgència); les de la direcció superior del personal (per tal de preservar l'equilibri institucional amb el gerent) i les relatives a les relacions institucionals amb la Generalitat i els municipis. En canvi, sí que podran delegar-se les competències relatives a: representar el consell comarcal per actes concrets; convocar i presidir les sessions d'altres òrgans col·legiats que no siguin el ple; supervisar les obres comarcals i els serveis de l'administració de la comarca; ordenar la publicació dels acords del consell i, finalment, totes aquelles que li atribueixin les lleis i que no formin part d'aquell nucli essencial.

Un cop exposat el gruix de competències del president, ens referirem a dues competències més, fora de l'article 14 i que no són pas anodines. La primera atorga al president la facultat d'encarregar a les comissions l'estudi i el dictamen previs dels assumptes que s'han de sotmetre a la decisió del ple; competència que pot resultar decisiva per a un bon funcionament i direcció de les sessions d'aquest (art. 18.2). La segona es refereix a un àmbit on el president pot assolir un paper important: el de les relacions entre la comarca i els municipis que la integren. Segons l'article 19.2, correspon al president decidir si un acord del consell comarcal afecta o no de manera molt

especial un municipi o més; decisió que si és afirmativa obre la porta per tal que els alcaldes puguin participar, amb veu i sense vot, en el debat de la sessió plenària en la qual es tracti l'esmentat acord. Tot i que la redacció de la Llei no és prou clara, sembla que aquesta participació dels municipis té un caràcter procedimental mentre que la prevista a l'apartat primer del mateix precepte, com veurem més endavant, és més aviat de tipus orgànic.

c) Relacions institucionals president-ple del consell comarcal

Al llarg de l'exposició ja hem avançat els trets principals de les relacions que s'estableixen entre el president i el ple del consell comarcal. Recordarem, llavors, i a tall de resum, que el president és elegit pel ple del consell i que és aquest últim qui decideix sobre la moció de censura, situant així les relacions en un pla d'exigència, de confiança i d'equilibri de les forces polítiques, en el si del consell. Si la situació és de majoria absoluta d'un partit, el desenvolupament de les relacions internes del consell amb el seu president no serà el mateix que en una situació de minoria relativa, on caldrà jugar una política d'aliances internes, per tal d'assolir un equilibri i continuïtat en la tasca comarcal. La moció de censura, en conseqüència, serà un camí extraordinari de control polític del consell envers el seu president. Ple i president estan estretament lligats, no solament perquè el ple elegeix el president, sinó perquè aquest últim té una funcionalitat circumscrita a la vida de l'assemblea col·legiada de l'ens comarcal. En contrapartida, el consell es troba sota la potestat general de la presidència, en aspectes tan importants com la confecció de l'ordre del dia i la convocatòria de les sessions, amb la consegüent direcció i cura del bon ordre d'aquestes. Des del punt de vista competencial ja hem vist que la clàusula de competències indeterminades juga a favor del ple i no del president, a diferència del que succeeix en altres corporacions locals.

d) És comparable la figura del president del consell comarcal amb l'alcalde?

Per concloure, considerem interessant una breu reflexió sobre possibles similituds i diferències entre aquests dos òrgans unipersonals. Comparant els preceptes relatius a les atribucions de cada figura²⁴ ja podem apreciar importants diferències entre les dues presidències. Mentre que al president comarcal corresponen set competències d'acord amb l'article 14 de la Llei 6/1987 (a més de les dels altres preceptes 18.2 i 19.2), l'article 21 LRBRL n'atribueix a l'alcalde catorze, i l'article 41 del ROF en desenvolupa fins a vint-i-set. A més, la legislació sobre règim local concedeix a l'alcalde la competència residual d'atorgar-li les atribucions que la legislació sectorial estatal o autonòmica assigni al municipi i no atribueixi a altres òrgans municipals. En canvi, ja hem vist com la Llei d'organització comarcal de Catalunya estableix aquesta clàusula residual en favor del ple del consell comarcal i no del seu president. D'altra banda, el president comarcal ha de coordinar les seves funcions directives amb la figura del gerent, sobre la qual gira el gruix de les competències executives. Es troba, doncs, amb un contrapès que el relega a funcions més aviat interinstitucionals i de caràcter polític; circumstància que en principi no experimenta l'alcalde d'un municipi.²⁵

24. Articles 14 Llei 6/1987; 21 LRBRL; 24 TRRL i 41 ROF.

25. Diem «en principi», perquè a la ciutat de Barcelona s'ha creat recentment un comitè de gerents per tal de dirigir la maquinària de l'administració executiva.

En conclusió, totes les atribucions del president les té l'alcalde, però no a la inversa, de manera que aquest gaudeix d'un poder real més ampli. Tot sembla indicar que mentre en el si de l'organització municipal adquireix més rellevància la figura de l'alcalde, que és l'òrgan fort, en el de l'organització comarcal aquest paper correspon al ple del consell comarcal i no al seu president.

2. El gerent comarcal

a) Introducció: antecedents històrics i naturalesa de l'òrgan a la Llei 6/1987, d'organització comarcal de Catalunya

La figura del gerent és la creació més destacable que introdueix la Llei d'organització comarcal de Catalunya en el règim local. Nogensmenys, no és una figura nova d'ara, ja que l'Estatut municipal de 1924 preveia, encara que d'una forma molt més succinta, la possibilitat de l'establiment d'un règim de carta municipal, a través del qual els municipis de més de cinquanta mil habitants o amb un pressupost superior a cinquanta pessetes anuals per habitant poguessin acordar —a petició de la vintena part dels seus electors i mitjançant referèndum— el govern municipal per gerent (art. 144).²⁶ Tanmateix, el Reial decret 3046/1977, de 6 d'octubre, que aprova el text articulat parcial de la Llei de bases de l'Estatut de règim local, estableix una figura, la del director de serveis, que presenta trets similars als del gerent. Així, l'article 106 d'aquesta norma preveu la possibilitat —no obligatorietat— que el ple de la corporació local, municipal o provincial, nomeni, a proposta del seu alcalde o del seu president, un o més funcionaris eventuais de caràcter directiu. La designació haurà de recaure en persones amb la titulació, aptitud o experiència adequades a la funció que desenvoluparan al capdavant d'una branca o servei especialitzat de l'entitat local. Els directors de serveis no podran ser membres de l'entitat i respondran davant del ple i de la comissió de govern —informant i assessorant— quan siguin requerits o la llei així ho estableixi. Actualment, el text refós de règim local, aprovat pel Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril, recull també aquesta figura al seu article 176, tot i que la referència és sumària, i enuncia només la possibilitat de nomenar personal eventual amb les condicions específiques que es requereixin per exercir llocs de treball de caràcter directiu. En la Llei municipal i de règim local catalana trobem l'article 313 que, en parlar del personal al servei dels ens locals catalans, estableix la possibilitat de nomenar personal directiu quan la complexitat del servei de l'ens local ho requereixi. Encara que no parla concretament de directors de serveis, deixant així una via oberta per a qualsevol model, aquest precepte és, quant als trets principals de la figura, una repetició de l'antic article 106 del Reial decret 3046/1977.

Reprement l'àmbit local comarcal, la figura del gerent no deixa de ser, tal i com està regulada, una de les creacions més revolucionàries que introdueix la Llei catalana. Suposa un gir radical en el sistema de funcionament dels ens locals, ja que per primera

26. D'acord amb l'article 146 del citat Estatut municipal, «en el gobierno por Gerente asumirá los plenos poderes municipales en la gestión de servicios de interés comunal un alcalde gerente designado por el Ayuntamiento». És curiós observar que també s'estableix un mecanisme fort de control sobre la seva actuació en el sentit que els propis electors tenen el dret a promoure la remoció del Gerent i a sol·licitar una nova elecció d'aquest òrgan (art. 147). En contrapartida, el Gerent pot envoltar-se d'un equip directiu eficaç puix té la capacitat de designar el seu personal tècnic sempre dintre de les condicions reglamentàries (art. 148).

vegada es pren consciència que una administració que pretén ésser eficaç necessita d'una gestió comparable a l'empresarial. Es tracta d'introduir un sistema que s'acosti més a l'administració professionalitzada o gerencial que al típic aparell burocratitzat. L'establiment d'un administrador professional i expert, cap de l'executiu comarcal, és el mitjà per assolir aquesta finalitat.

El gerent és un òrgan unipersonal de govern que forma part de l'organització necessària comarcal²⁷ (sense que la Llei concreti si pertany o no al consell comarcal, confusió que també observem en alguns reglaments orgànics comarcals). És un funcionari de caràcter eventual, és a dir, un funcionari de confiança. El seu nomenament i cessament són lliures i corresponen al ple del consell comarcal (art. 15.3 *b* de la Llei 6/1987), a diferència del que preveuen els articles 104.2 LRBRL i 311.2 Llei 8/1987, per al personal eventual local, ja que atribueixen aquesta competència a l'alcalde o al president de l'entitat local. Aquesta diferent forma de designació és conseqüència directa de l'específica ubicació del gerent en el conjunt de l'organigrama comarcal. El gerent no és un col·laborador de confiança del president, sinó que és un veritable òrgan del govern executiu comarcal, amb importants atribucions pròpies i totes aquelles que els altres òrgans li puguin delegar. Per evitar un predomini de la tecnocràcia, el gerent o executiu professionalitzat és sempre responsable davant dels representants locals que integren el consell. Llavors, és lògic que la seva designació correspongui a l'òrgan que legalment li pot demanar responsabilitats.

b) Característiques del gerent comarcal

En primer terme la característica que per definició justifica l'existència d'aquesta figura és la garantia de l'eficàcia en la seva funció. Els pressupòsits d'aquesta eficàcia seran: d'una banda, exigir al professional que aspira a aquest càrrec una especialització adquirida prèviament i, d'altra banda, exigir-li la titulació que millor es pugui correspondre amb la persona idònia i qualificada per la seva experiència i els seus dons personals. El resultat és, doncs, l'exigència d'un alt nivell de qualificació tècnica. Seguidament, es requereix que la gestió que dugui a terme el gerent tingui una rendibilitat social. No es pot oblidar la naturalesa d'instància política de representació popular que té un ens públic com la comarca, de manera que l'eficàcia no podrà mesurar-se només amb criteris econòmics sinó que comportarà també obtenir una rendibilitat social dels serveis públics o, el que és el mateix: serveis públics a preus polítics o gratuïts (cercant el mínim dèficit...), o bé la prestació mateixa d'un servei públic d'utilitat general.

Com a contrapartida a l'ampli marc d'actuació de què gaudeix el gerent professional, aquest serà sempre responsable davant dels representants locals. A més, segons l'article 17.1 de la Llei 6/1987, aquests fixaran el contingut i l'abast de les funcions del gerent, ja que aquest haurà d'actuar sempre «d'acord amb les directrius del ple i les instruccions del president». L'existència d'un executiu responsable permet una direcció contínua amb una millora de les tècniques d'acció, que alliberen els representants dels sacrificis immoderats. A part d'aquest control polític, el gerent

27. Tot i que a l'estudi comparatiu d'altres lleis autonòmiques de comarcalització ja hem tingut l'ocasió d'examinar que la figura del gerent s'establia amb caràcter facultatiu, en algunes d'elles (la comarca de Bierzo a Castella i Lleó) i en altres ni tan sols es preveia (Astúries i Aragó).

està sotmès, com qualsevol altre poder públic, a un control jurídic que no el deixarà anar més enllà del que l'ordenament jurídic li permeti. Nogensmenys, és important que pugui actuar amb un cert marge de discrecionalitat que flexibilitzi la seva posició i li permeti actuar amb eficàcia, ja que si bé és desitjable un cert control extern, no ho és tant que aquest arribi a escanyar l'actuació del gerent o l'entorpeixi contínuament amb obstacles burocràtics. Així mateix, també és important que pugui envoltar-se d'un bon equip de professionals de confiança amb qui dur a terme la seva tasca diària.

El perfil del gerent s'anirà definint en funció de les necessitats. Estem davant d'una nova figura que no és totalment política, ni administrativa ni empresarial. El gerent comarcal ha d'entendre de política; ha de conèixer l'Administració i ha de dominar les tècniques de gestió. La selecció acurada de la persona que exerceixi el càrrec de gerent serà decisiva per al bon funcionament de l'aparell administratiu comarcal. Sembla, però, que a la pràctica, la designació del gerent és un tema polèmic i que ha suscitat enfrontaments entre les forces polítiques que integren els consells comarcals. Fins i tot, alguns d'aquests on no s'arribava a un acord, van funcionar provisionalment sense gerent, cedint llurs competències a la presidència, amb l'evident desnaturalització que això suposa, per al sistema de distribució de poders del model d'organització comarcal establert per la Llei 6/1987. Des d'una altra perspectiva, no és menys problemàtica la possibilitat que, en consells comarcals on hi hagi majoria absoluta d'un partit polític, s'esculli un gerent que no sigui realment independent en la seva tasca de gestió diària, burlant així l'autèntica finalitat de la llei: el nomenament d'un professional independent, eficaç i responsable davant dels òrgans que l'han escollit, d'acord amb criteris objectius d'eficàcia econòmica i social.

c) Les funcions del gerent comarcal

La funció primordial d'un gerent o directiu és assegurar que l'organització compleixi els seus fins. Per aconseguir això el directiu desenvolupa les funcions que esmentem i expliquem molt breument, d'acord amb la classificació efectuada per Carles Losada i Madorrán:²⁸

Funcions interpersonals:

- Funció representativa: és aquella que obliga al compliment de deures legals o socials (representar, convocar, presidir, signar convenis, etc.) i protocolaris.
- Funció de líder: és la funció que persegueix l'actuació eficient de l'aparell, mitjançant la conciliació de les necessitats de l'organització amb les dels seus components.
- Funció d'enllaç: tractar de crear i mantenir les relacions externes.

Funcions informatives:

Consisteixen a rebre informació per diferents mitjans, a fi de poder tenir un coneixement profund dels temes interns de l'organització i el seu entorn i, en conseqüència, prendre les decisions més adequades per a aquesta. El gerent introduirà i difondrà informació, tant cap a l'interior com cap a l'exterior.

28. «El gerent comarcal», *Autonomies*, 1989, núm 11.

Funcions de presa de decisions:

- Funció empresarial: iniciació o creació de canvis en l'organització mitjançant la definició d'estratègies.
- Funció de gestor d'anomalies: donar solucions a problemes inesperats.
- Funció d'assignador de recursos: assenyalar o supervisar l'assignació de recursos econòmics, humans, tecnològics, etc.
- Funció negociadora: representar i negociar els temes importants.

Totes aquestes funcions formen un tot integrat; el seu desenvolupament dependrà de les característiques concretes de cada organització, així que dins del model-marc que estableix la Llei 6/1987 es deixa un cert àmbit de discrecionalitat a fi que cada comarca, a través del seu reglament orgànic, el complementi com cregui necessari. Reconduint les funcions descrites a les que la Llei comarcal atribueix directament al gerent, es pot fer la classificació següent:

Pel que fa a la funció de líder, es veu reflectida als apartats *a*, *b*, i *d* de l'article 17, els quals atorguen al gerent la funció de direcció de l'Administració comarcal; la funció de direcció i impuls de les obres i serveis comarcals i la de direcció del personal de la Corporació. La norma no aclareix què s'entén per «direcció», que és una funció genèrica que pot incloure un ampli ventall de funcions. Quant a la funció de «gestor d'anomalies», només la defineix parcialment l'article 17 *b*: dirigir, inspeccionar i impulsar les obres i els serveis comarcals. El contingut d'aquesta funció es podrà integrar amb les normes administratives generals i bàsiques i la regulació posterior que puguin fer els reglaments orgànics. La funció d'«assignador de recursos» és la que la Llei regula de forma més completa. Entren dins d'aquesta classificació l'atribució genèrica de dirigir l'Administració comarcal i executar els acords del ple; la de dirigir, inspeccionar i impulsar les obres i serveis comarcals; la d'autoritzar i disposar despeses, i reconèixer obligacions, en els límits de la delegació que li atorga el ple; la d'ordenar pagaments i retre comptes; la de dirigir el personal de la Corporació i, finalment, la de contractar obres i serveis (article 17 *c*, *d* i *e*). La Llei deixa fora moltes de les altres funcions que hem relacionat abans amb el gerent, però aquest buit podrà omplir-se mitjançant la clàusula competencial de l'apartat *f* del mateix article 17, la finalitat de la qual és precisament evitar una estricta formalització, permetent l'adaptació d'aquesta figura a una realitat complexa i canviant com és l'organització comarcal: correspon al gerent exercir les altres funcions que expressament li són delegades i no afecten les atribucions del president i del ple enumerades pels articles 14 i 15. Cal dir, però, que els altres tres òrgans del consell comarcal tenen també repartides funcions directives o gerencials; especialment el ple del consell comarcal, que acapara un gran nombre de competències relatives a la funció assignadora de recursos²⁹ i a la funció empresarial. No obstant això, el president i la comissió especial de comptes detenen, en síntesi, les funcions representativa i de control, respectivament.

29. Art. 15 de la Llei 6/1987: establir l'organització del Consell Comarcal; aprovar el ROC, les ordenances, els pressupostos, el PAC, els plans comarcals, les formes de gestió dels serveis, la plantilla de personal i la relació de llocs de treball; exercir la potestat expropiatòria, nomenar i separar el gerent. Formen part de la funció empresarial les d'iniciativa de modificació dels límits de la comarca, la determinació dels recursos propis tributaris, etc.

d) Relacions institucionals entre els òrgans de govern: ple-gerent-president

Des de l'òptica de les relacions ple-gerent, hem de destacar que el gerent és nomenat i separat de la seva funció pel ple del consell comarcal. Encara que considerem les funcions gerencials com a tècniques i professionals, el cert és que el gerent ha de tenir la confiança del ple per poder actuar. Aquesta confiança no és essencialment política, però tampoc no és totalment aliena a la política. Com ja hem avançat, el gerent, a més, no té una actuació totalment lliure, ja que ha de sotmetre's en la seva actuació a les directrius que dicti el ple (art. 17.1 de la Llei 6/1987), el qual tindrà, d'altra banda, la competència per controlar i fiscalitzar la seva gestió (art. 15.2 *i* de la Llei 6/1987). En definitiva, ens trobem amb una capacitat de control polític i tècnic del ple sobre l'òrgan de govern gerencial, comparable a la que s'atribueix al ple de l'ajuntament sobre l'alcalde (art. 50.2 *a* de la Llei 6/1987). Existirà, doncs, una Administració comarcal, sotmesa a una política comarcal integrada per les directrius del ple. Alguns mitjans dels quals podria fer ús el ple per controlar el gerent serien: el requeriment de la seva presència i informació sobre els temes que se li demanin (que es correspondria amb el dret del gerent d'assistir a les sessions del ple per poder tenir un coneixement viu de la política comarcal) i el debat sobre l'actuació de la gerència, que tindria com a objectiu analitzar els resultats de les seves actuacions, transcendents per als fins i interessos comarcals.

Quant a la delegació de competències del ple en el gerent, és una possibilitat legal que es redueix a les competències que tinguin el seu origen en la legislació de la qual ens parla l'art. 15.2 *g*. En principi, totes les competències del ple de l'article 15 queden excloses per tal d'evitar que el gerent pugui actuar o substituir el lloc del ple, produint sens dubte un desequilibri de poders. Ans al contrari, ja veurem més endavant com, a la pràctica, la tendència és trepitjar el terreny al gerent mitjançant la creació d'òrgans de caràcter executiu com la comissió de govern.

Des de l'òptica de les relacions president-gerent, hem de fer algunes distincions. La primera és que mentre el president és un òrgan del consell comarcal, el gerent, cap de l'executiu comarcal, no és tan clar que ho sigui, encara que forma part de l'organització comarcal. La segona distinció és que el president és un òrgan electiu i el gerent no, de manera que aquell tindrà una supremacia institucional sobre el gerent. Aquesta supremacia es manifesta en la forma en què el gerent ha de realitzar la seva activitat: «Seguint [...] les instruccions del president» (art. 17.1). També es manifesta en el tipus de funcions que detenen ambdues figures sobre els mateixos àmbits materials: així com al gerent li corresponen activitats immediates com dirigir, impulsar i inspeccionar les obres i serveis comarcals, o dirigir el personal; al president li correspon la supervisió de les primeres i la direcció superior de la segona. A més, el gerent no podrà exercir per delegació les funcions que afectin el president del consell (art. 17.2 *f*).

En conclusió, les relacions institucionals entre president i gerent estan delimitades pel principi de supremacia d'aquell, sempre que el president gaudeixi, de la confiança del consell. Tot i així, pel fet que el gerent gaudeix d'un poder més real que el president, en algunes comarques sorgeix la tendència a enfortir la posició del president desvirtuant la figura de l'equip de vicepresidents que aquest pot nomenar per tal que derivi en un altre òrgan de caràcter executiu que minvi l'operativitat del gerent.

e) Alguns models de dret comparat

El gerent és bàsicament un element forà en l'organització local. En aquest apartat de l'exposició presentarem, molt breument, alguns exemples d'organització gerencial del dret comparat que han pogut ésser importants a l'hora de regular el nostre model.

República Federal Alemanya

A la RFA hi ha un sistema d'organització territorial que parteix d'un ens local —*Kreis*— basat en una agrupació de municipis. El *Kreis* s'organitza en una assemblea o *Kreistag* integrada per membres elegits mitjançant un procés electoral directe; una comissió executiva o *Kreisausschuss*, composta de sis funcionaris honorífics designats per l'assemblea, i presidida per un alt funcionari anomenat *Landrat*. Aquest *Landrat* és una figura assimilable al gerent comarcal. És un funcionari de carrera, lligat a l'Administració de l'Estat i encarregat de la gestió ordinària dels *Kreis*. És proposat pel *Kreistag* o assemblea entre aquells candidats que compleixin una determinada qualificació, generalment la necessària per a l'exercici de l'alta funció pública. Menció a part mereix la diferent i singular solució de Baviera on el *Landrat* és directament elegit per la comunitat veïnal del *Kreis*, convertint-se així en un òrgan de caràcter electiu amb un plus de legitimitat.

Gran Bretanya

Per bé que ens situem en el pla municipal, és interessant esmentar les tècniques del *corporate management* (informe Bains) que proposen una aproximació integrada i global a la gestió i planificació de l'activitat del món local britànic. Es tracta de superar la departamentalització i sectorialització de l'aparell administratiu, i una de les mesures que es proposen és la substitució de l'antic cap de l'Administració municipal —*town clerk*—, pel *chief executive officer*, figura que es recluta entre persones amb formació general —*generalists*— i, si és possible, amb experiència a l'empresa privada. Les funcions del *chiefs* són molt importants, però a la pràctica no n'assumeix tantes com seria recomanable. És un generalista que es designa, en principi, sobre bases polítiques neutres i que és responsable de l'execució dels acords de l'assemblea municipal. En definitiva, és el cap de l'administració del municipi, sobre la base de la política assentada prèviament pel Consell municipal; normalment s'estableix un equip de gestió —*management team*—, integrat pel *chief* i pels directors de serveis. El resultat de la seva activitat és una aproximació més global i una prestació més uniforme dels serveis locals, que possibilita, així, una actuació coordinada de l'Administració municipal. En contrapartida, el problema que presenta és la resistència dels altres alts funcionaris a actuar sota la direcció del *chief executive officer*.

Estats Units d'Amèrica

Les formes de govern municipal són molt diverses. Per al tema que estudiem ens interessa destacar la forma de *consell-manager*, establerta, entre d'altres, a les ciutats de Boston i Nova York. Es tracta d'una fórmula d'expressió genuïna de l'organització gerencial del govern municipal. Hi ha un consell municipal que actua com el consell d'una societat anònima (la ciutat), elegit pels accionistes (els electors). Aquest consell elabora les normes i les polítiques i confia l'execució i la bona marxa administrativa al

gerent, nomenat pel propi consell i configurat com l'únic responsable, davant d'aquest, de les funcions executives i administratives. Hi ha també un alcalde amb poders molt minsos i una funció principalment representativa. La clau d'aquest sistema *city-manager* és, doncs, aquest gerent professional, que administra el dia a dia del govern municipal i que està només a les ordres del consell. La concentració de gairebé tota l'autoritat administrativa en mans d'una sola persona i la gran capacitat, homologada i reconeguda professionalment, dels *gerents-managers*, possibilita assolir una organització executiva capaç i eficaç.

f) La figura del gerent en l'Administració municipal de Barcelona després de la reforma de juliol de 1995

A través dels decrets de 21 de juliol de 1995, i fent ús de les facultats que li atribueixen els articles 21 LRBR i 45 i seg. de la Llei 8/1987 per definir les línies bàsiques de l'organització municipal executiva, l'alcalde de Barcelona va reorganitzar recentment el sistema de govern de la ciutat. Prenent com a model els sistemes de govern local dels *Länders* alemanys de la Baixa Saxònia i Renània del Nord-Westfàlia i d'una manera especial la ciutat de Colònia,³⁰ la reforma persegueix allunyar els regidors del comandament directe sobre l'aparell administratiu i atribuir la direcció de l'administració executiva a un equip de quinze gerents que integraran un comitè executiu. Els gerents dirigiran cinc grans àrees funcionals (Serveis Generals, Serveis Personals, Manteniment i Serveis, Via Pública i Urbanisme) de les quals depenen diferents instituts i organismes autònoms, així com deu àrees territorials o districtes en què es divideix la ciutat. Si bé el càrrec de gerent ja existia, tenia menor capacitat de decisió, ja que als regidors corresponia el comandament directe sobre l'aparell administratiu. L'objectiu de la reforma és, en definitiva, diferenciar amb més intensitat el món polític del món tècnic o executiu, assignant als regidors una funció més política, i en conseqüència, donar també una dimensió més política al funcionament del ple. D'aquesta manera es preveu que els regidors no puguin dirigir l'actuació dels gerents a través d'ordres directes (excepcionalment, en els districtes sí que es pretén una major intervenció dels regidors), i es limita els regidors presidents de comissió del consell plenari i els regidors ponents a «supervisar, controlar i orientar» l'actuació dels gerents mitjançant els mecanismes següents: impartint directrius polítiques i criteris generals d'actuació, seguint l'execució dels assumptes i el coneixement regular del funcionament dels sectors de l'Administració municipal executiva a través dels gerents sectorials i territorials, coneixent prèviament les propostes sotmeses als òrgans de govern, donant trasllat d'orientacions, criteris i pautes d'actuació d'abast global o que afectin diversos sectors per conducte del Comitè Executiu i requerint la compareixença dels gerents davant la comissió del consell plenari quan ho creguin convenient. Per al desenvolupament d'aquestes funcions mantindran amb els gerents que gestionin matèries de la seva competència les relacions de despatx, informació i coordinació que siguin necessàries en cada cas.

La selecció dels gerents s'haurà d'efectuar d'acord amb un perfil professional i en concordança amb els tipus de funcions que tenen assignades. El nomenament dels

30. En el govern d'aquesta ciutat els alcaldes i regidors desenvoluparan un paper estrictament polític, mentre que la direcció de l'Administració municipal executiva queda reservada a un equip d'alts funcionaris elegits pel consistori i dirigits per l'*Oberstadtdirektor*, figura equivalent al nostre director general.

gerents dels sectors d'actuació es va dur a terme per l'alcalde a través del Decret de 7 de novembre de 1995.

Per bé que aquesta reforma opera en un àmbit local diferent al comarcal, hem considerat interessant esmentar-la perquè l'esperit que la presideix és assimilable al que inspira la regulació de l'organització comarcal (amb les diferències conseqüents): com ja hem assenyalat, la separació de dos mons diferents però íntimament interrelacionats com són el polític i l'administratiu, en la recerca d'una gestió diària més professional orientada amb criteris d'eficàcia i independència d'actuació (tot i que no està exempta de control).

C) Altres òrgans de l'Administració comarcal

A part dels òrgans de govern que hem tingut ocasió d'analitzar, resten encara altres òrgans que considerem rellevants dins de l'entramat administratiu, i que tot seguit exposarem.

1. La comissió especial de comptes

La comissió especial de comptes és un òrgan d'informació i control que pertany a l'organització essencial del consell comarcal. La seva existència es preveu amb caràcter necessari, a la pròpia Llei d'organització comarcal (art. 13.1 c). Està integrada per consellers comarcals i té com a funció principal l'estudi dels comptes anuals del consell comarcal amb l'emissió de l'informe corresponent (art. 16). Pertoca al ple del consell comarcal determinar el nombre de membres que la componen, així com atribuir els que corresponen a cada grup polític present en el consell, tenint en compte la representativitat de cada un d'ells (art. 15.3 d), i sense deixar-ne cap sense, almenys, un representant. Els reglaments orgànics comarcals despleguen més o menys detalladament els preceptes de la Llei, establint la relació dels comptes que el president retrà a la comissió; el quòrum d'assistència d'aquest òrgan col·legiat i el tipus de resolucions que podrà adoptar en l'exercici de la seva funció, vinculants per als òrgans de govern comarcals i per als responsables tècnics del consell.

2. La comissió de govern

La Llei 6/1987, d'organització comarcal, no preveu l'existència de la comissió de govern al seu capítol I, títol III. Nogensmenys, molts dels reglaments orgànics comarcals, en virtut de la potestat d'autoorganització pròpia dels ens locals, coincideixen a crear, com a òrgan executiu de l'organització comarcal, una comissió de govern que permeti recuperar per als òrgans representatius les funcions executives que la llei pretenia convergir sobre la figura del gerent. Encara que els reglaments orgànics presenten algunes variacions, la comissió de govern és en essència un òrgan col·legiat que, sota la presidència del president del consell comarcal, està integrat per un nombre de consellers que no pot superar un terç dels membres que componen el consell comarcal. El seu nomenament i separació són lliures i corresponen al president, per decret.³¹ La seva competència bàsica és la d'assistència al president (i al gerent, segons altres ROC)

31. En algun ROC s'atribueix el nomenament i separació al Consell, salvant els casos en què estiguin presents més d'un grup polític; llavors els consellers que els representin seran nomenats pel president a proposta dels grups respectius.

en l'exercici de les seves atribucions, més aquelles altres que el president o el ple li deleguin. Entre aquestes darreres, els reglaments orgànics preveuen: l'aprovació de les bases de les proves per a la selecció de personal i per als concursos i provisió de llocs de treball; la contractació del personal laboral; i, en cas d'urgència i sempre amb posterior ratificació pel ple, altres competències com les de l'article 15, apartats *h*, *j*, *l*, *m*, *o* i *p*. En definitiva, la comissió de govern és un òrgan de govern clarament executiu.

Per bé que en principi no és pot fer cap objecció a la possibilitat de crear, en virtut de la potestat reglamentària d'autoorganització, un òrgan de les característiques del de la comissió de govern per tal que serveixi de suport al ple en les seves competències de caràcter executiu, a la pràctica es pot acabar desvirtuant l'esquema de l'organització comarcal que inicialment estableix la Llei 6/1987. Confirmin aquest perill alguns reglaments comarcals que assignen la clàusula genèrica d'atribució de competències a la comissió de govern. El cert és que la Llei municipal catalana preveu aquesta possibilitat pel que fa a l'organització municipal, però no oblidem que aquesta parteix d'un supòsit ben diferent ja que atribueix l'esmentada clàusula a l'alcalde del municipi —l'òrgan executiu per excel·lència— mentre que la Llei comarcal ho fa al ple del consell comarcal, un òrgan formalment de caràcter representatiu. Atribuir, doncs, aquesta clàusula a la comissió de govern s'allunya de la intenció del legislador, que el que pretenia era enfortir el ple davant del gerent, però no pas crear un altre òrgan executiu amb prou rellevància per fer contrapès al gerent i bloquejar la seva activitat. D'aquesta manera, la finalitat que perseguia la Llei comarcal en crear la figura d'un gerent professional com a òrgan executiu de caràcter independent que havia d'actuar amb agilitat i eficàcia queda enterbolida amb la creació d'un altre òrgan executiu al qual s'intenta donar força rellevància dintre de l'organització comarcal, entorpint a voltes les tasques del gerent i que no gaudeix de la independència d'aquest pel fet de ser, a la pràctica, un apèndix del ple i del president del consell comarcal. Sembla, doncs, que es deixa de banda la moderna mentalitat que havia impulsat la creació (o almenys l'intent de creació), per part del nostre legislador català, d'un model d'organització que, tot i que amb imperfeccions, afrontava el repte de separar el món representatiu del món de la gestió o execució, els quals, sovint, es confonen.

3. El consell de presidència

Els reglaments orgànics que no preveuen la figura de la comissió de govern, preveuen en canvi aquest altre òrgan de govern, no previst tampoc a la Llei d'organització comarcal. És un òrgan col·legiat, la composició del qual variarà d'acord amb la regulació que contingui la norma que el crea —el ROC—. Així, pot estar integrat pels vicepresidents més els presidents de les comissions informatives, o bé pels consellers més el president del consell en un nombre no superior al d'un terç del nombre total de consellers comarcals. La seva funció és també la d'assistir i assessorar el president i el ple (també el gerent, d'acord amb altres ROC). Així mateix, li correspon la coordinació de les actuacions de les diferents comissions i, finalment, exercir el control i fiscalització del gerent i dels altres òrgans executius, per delegació del ple, i en forma concorrent amb ell. Amb aquest objectiu, el consell de presidència és informat de totes les decisions de la presidència. Novament ens trobem, doncs, amb un intent d'enfortir la posició dels òrgans representatius davant del gerent, minvant així protagonisme a l'òrgan executiu per excel·lència de l'organització comarcal.

4. El consell d'alcaldes

El consell o comissió d'alcaldes és una figura prevista a l'article 19 de la Llei 6/1987. Aquest precepte deixava, però, via oberta perquè els reglaments orgànics poguessin instrumentar la participació municipal de forma orgànica o bé senzillament procedimental. De fet, el primer apartat de l'article 19 sembla que preveu la possibilitat d'un mecanisme de participació dels municipis amb caràcter orgànic, mentre que l'apartat segon empararia un mecanisme de consulta únicament procedimental. El consell d'alcaldes respon, doncs, a la primera possibilitat.³² No obstant això, molts reglaments han optat únicament per la segona, establint mecanismes de participació municipal que es tradueixen en simples consultes —potestatives o preceptives— als alcaldes dels municipis.

El consell d'alcaldes és un organisme consultiu que es constitueix a l'empara de l'esmentat article 19.1 i en virtut de la potestat d'autoorganització del ple del consell comarcal. La seva funció primordial és informar de les decisions comarcals d'especial interès municipal que afectin la comarca i el consell comarcal. Està integrat pels alcaldes de tots els municipis de la comarca o les persones en què deleguin. És convocat pel president a iniciativa pròpia,³³ tot i que en determinats casos la convocatòria serà preceptiva (per exemple: en la modificació de la demarcació o del nom de capitalitat de la comarca, en la conversió d'una competència municipal i en l'elaboració del programa d'actuació comarcal). Arran d'aquestes reunions, el consell d'alcaldes podrà formular propostes per resoldre els problemes que afectin els municipis que el componen, emetre informes i suggeriments, demanar informació del pressupost i dels programes comarcals, etc.

En definitiva, la creació d'aquest òrgan amb funcions consultives possibilita compensar la representativitat deficient que el sistema electoral atorgava als municipis, respecte d'una realitat que, d'altra banda, els afectava directament.

5. Òrgans d'assessorament i control

Els reglaments orgànics estableixen tota una constel·lació d'òrgans que complementa l'organització del consell comarcal. El nombre d'aquests i la seva naturalesa i funció pot variar d'un reglament a l'altre, de manera que, per tal de no allargar-nos gaire, ens limitarem a enumerar els més comuns. A tall d'exemple esmentem:

- *Comissions informatives*: són òrgans col·legiats; la seva funció bàsica rau en l'estudi, informe, dictamen i control dels assumptes la competència dels quals correspon al ple. Poden ser de caràcter general i permanent, per a grans àrees funcionals, o de caràcter especial, per a un tema en concret i un període determinat.
- *Grups polítics comarcals*: són col·lectius del consell comarcal integrats per consellers que pertanyen a una mateixa candidatura i que representen una postura

32. Article 19.1 de la Llei 6/1987: «D'acord amb el que estableixi el reglament orgànic de la comarca, el ple del consell comarcal pot convocar els alcaldes dels municipis de la comarca perquè informin de les decisions comarcals d'especial interès municipal, abans de sotmetre-les a l'aprovació del ple.»

33. En diversos ROC es preveu la possibilitat que es convoqui a requeriment del ple, a iniciativa d'1/5 part dels alcaldes que integren la comarca o d'un nombre d'alcaldes que representin, almenys, un 25% dels habitants de dret de la comarca.

oficial en les qüestions d'ordre i de funcionament del ple, així com en els assumptes que a ell se sotmeten.

- *Junta de portaveus*: és un òrgan no resolutori ni executiu integrat pels portaveus dels grups polítics i presidit pel president del consell comarcal. Assessora el president en els casos en què les competències són del ple o en què s'hagin d'adoptar mesures per a situacions de catàstrofe, d'infortunis públics o de greu risc del president.
- *Consells sectorials de participació*: són organismes desconcentrats, amb atribucions delegades en relació amb determinades matèries. Algun reglament orgànic crea, per exemple, el consell econòmic i social, a fi que dictamini, en matèria econòmica i social, els assumptes d'interès comarcal.

Per finalitzar, cal recordar únicament que el consell comarcal, a través de la potestat d'autoorganització i a l'empara dels articles 13.3 i 15.2 *b* de la Llei d'organització comarcal, té via oberta per crear aquells òrgans de gestió o govern que consideri oportuns, respectant sempre el principi d'economia organitzativa.

III. Apèndix bibliogràfic

- Ajuntament de Barcelona, *Documents de treball per a la Carta municipal*, Barcelona 1987.
- Álvarez Barrio, M. «La comarca», dins l'obra col·lectiva *Jornadas de estudio sobre la organización territorial del Estado, I*, Madrid, 1985.
- Argullol Murgadas, E., *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1986.
- Bayona i Rocamora, A., «L'organització territorial de Catalunya: Marc jurídic i propostes», a *Autonomies*, 1986, núm. 5.
- Bayona i Rocamora, A. «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña» a *Documentación Administrativa*, 1988, núm. 214.
- Castelao Rodríguez, J., *Manual de organización y funcionamiento de las entidades locales*, Madrid, 1990.
- Cosculluela Montaner, L., «Las elecciones locales», dins de l'obra col·lectiva *«Tratado de Derecho Municipal»*, Madrid, 1988.
- Escola d'Administració Pública de Catalunya, *La comarca com a ens territorial*, Barcelona, 1984.
- Esteve Pardo, J., «La reforma de Rudolf von Gneist i la seva definitiva empremta en l'actual conformació del Kreis o ens comarcal alemany», a *Autonomies*, 1989, núm. 11.
- Esteve Pardo, J., *Organización supramunicipal y sistema de articulación entre administración autonómica y local: La experiencia de la RFA. Bases y perspectivas*, Madrid, Barcelona, 1991.
- Fernández Farreres, G. «La potestad local de autoorganización: Contenido y límites» dins l'obra col·lectiva *Tratado de Derecho Municipal, I*, Madrid, 1988.
- Ferret i Jacas, J., «Las organizaciones supramunicipales en España: Las comarcas». a *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, 1992, núm. 254.

- Font i Llovet, T., «La comarca y las estructuras del gobierno local» dins l'obra col·lectiva *La provincia en el sistema provincial*, Madrid, Barcelona, 1991.
- Losada i Marrodán, C., «El gerent comarcal» a *Autonomies*, 1989, núm. 11.
- Martín Mateo, R. *Entes locales complejos*. Madrid, 1987.
- Mir i Bagó, J., *La reforma del règim local a Catalunya*. Barcelona, 1991.
- Miró i Miró, R. «La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña», a *Revista Jurídica de Catalunya*, 1988, núm. 2.
- Mora Bongera, F. «Régimen jurídico de las entidades locales. La incidencia de la Sentencia del Tribunal Constitucional 214/1989, de 21 de diciembre, sobre el sistema de fuentes» a *Revista Española de Derecho Administrativo*, 1991, núm. 70.
- Ocaña Morell, L. *El régimen local español, I*, Madrid, 1984.
- Oliván del Cacho, L. «Crónica de las jornadas sobre la comarca», *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1992, núm. 1.
- Pallarès, F., Canals, R., «L'elecció dels consells comarcals a les propostes sobre organització territorial de Catalunya», a *Autonomies*, 1986, núm. 5.
- Parejo Alfonso, L., «La potestad normativa de los entes locales territoriales necesarios», dins l'obra col·lectiva *Ponències del Seminari de dret local*, Barcelona, 1993.
- Prats i Català, J., «La comarca», dins l'obra col·lectiva *Tratado de Derecho Municipal, I*, Madrid, 1988.
- Prunés i Santamaria, «Els consells comarcals no representaran ni els ciutadans ni els ajuntaments», a *Revista de Catalunya Municipal*, 1987, núm. 12.
- Quintana López, T. «Las comarcas en Castilla y León. La comarca de Bierzo», a *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1993, núm. 3.
- Rivero Ysern, J. L., «Consideraciones generales en torno a la comarca», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1986, núm. 231.
- Romero Hernández, F., «La sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre y los reglamentos orgánicos municipales» a *Revista Andaluza de Administración Pública*, 1990, núm. 1.
- Sarmiento Acosta, «La posición ordinamental de los reglamentos orgánicos de las entidades locales tras la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, del Tribunal Constitucional», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1991, núm. 252.
- Sosa Wagner, F., *Manual de derecho local*, Madrid, 1987.
- Tornos i Mas, J., «El ente comarcal en la Ley catalana de alta montaña» dins l'obra col·lectiva *Jornadas de estudio sobre la organización territorial del Estado (Administración local)*, III, Madrid, 1985.
- Vallina Velarde, J. L., de la; «Potestad organizatoria y autonomía local», a *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1992, núm. 255-256.
- Vilà i Valentí, J., Sarrión i Gualda, J. *El sentit històric de la comarca a Catalunya*, Barcelona, 1992

