

ESTUDIOS

LA ORGANIZACIÓN COMARCAL

M. Àngels Arróniz i Morera de la Vall

Sumario

- I. La comarca como estructura representativa.
 1. Introducción.
 2. El sistema de elección de los consejos comarcales.
 - II. La organización administrativa de la comarca.
 1. La potestad de autoorganización de los entes locales. El caso comarcal.
 - III. Apéndice bibliográfico.
2. El modelo de organización administrativa en otras leyes de comarcalización.
 3. Análisis de los órganos de la comarca conforme a la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña y los reglamentos orgánicos comarcales.

I. La comarca como estructura representativa

1. *Introducción*

La función de representatividad no la podemos encontrar en la comarca como área infraprovincial de prestación de servicios ni como división de la Administración periférica de la Generalidad o simple instrumento de resolución de problemas municipales. Todo lo contrario; debemos partir de la configuración jurídica de la comarca como ente público territorial con autonomía local —que es la caracterización que a nuestro entender se deduce del Estatuto de autonomía de Cataluña (art. 5), y se recoge en las leyes catalanas 6/1987, de 4 de abril, de organización comarcal de Cataluña (en adelante, Ley 6/1987) y 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña (en adelante, Ley 8/1987), artículos 3 y 81 respectivamente, a fin de proceder a examinar su vertiente de estructura representativa—. Efectivamente, el ente comarcal, como entidad administrativa propia con personalidad jurídica, tiene como nota esencial la de representar y asumir la gestión de unos intereses públicos comarcales propios de su territorio y de su población. No olvidemos que estos intereses propios¹ son el eje del sistema constitucional de los entes públicos y los que predominantemente corresponden a cada ente y fundamentan además su autonomía. Y decimos predominantemente porque difícilmente podremos hablar de intereses exclusivos. En el caso de la comarca, estos intereses serán comprensiblemente los supramunicipales y los comunes a los diferentes municipios limítrofes que engloba el territorio comarcal, a pesar de que su delimitación es una tarea que corresponderá al legislador.

1. Así, la exposición de motivos de la Ley 6/1987 establece: «en la medida en que la comarca debe tener unos intereses propios, la Ley determina también los ámbitos materiales respecto a los que la legislación de la Generalitat en los diferentes ámbitos de la actuación pública le ha de reconocer competencias».

Son los consejos comarcales, los órganos de base electiva del ente comarcal, los que deben encarnar esta tarea política de representación. De hecho, sólo unas elecciones democráticas pueden apuntar a producir un órgano colegiado que pueda gobernar legítimamente en representación de los intereses de la población o colectivo gobernado. Así, los miembros consejeros elegidos presentarán capacidad para diseñar determinadas políticas comarcales y llevarlas a la práctica.²

Antes de entrar en el estudio concreto del sistema de elección de los consejos comarcales, sería interesante realizar, a modo de resumen, una aproximación a los antecedentes más inmediatos del «ente comarca», como antesala de una situación que, si bien es diferente, ya tuvo unos precedentes en el pasado.

Como precedente histórico, pues, hay que citar la experiencia de la Generalidad republicana, ya que la división comarcal del 1936³ se ha convertido en un mito que ha contribuido de una forma bastante decisiva a situar el tema de la organización territorial como uno de los puntos fundamentales de la nueva etapa autonómica. No obstante, los estudios sobre este tema, iniciados el año 1931, y que por lo tanto se han encomiado desde las perspectivas más diversas, no sirvieron para constituir una nueva organización territorial comarcal, en el sentido de establecer unas nuevas instituciones de gobierno. Al contrario, la comarca es tratada como una simple división administrativa o demarcación para la prestación de los servicios periféricos de la Generalidad, sin la caracterización de ente local y, por lo tanto, sin ninguna función representativa.⁴

Desde el punto de vista de la comarca como estructura representativa, es más significativo otro precedente más reciente: la Ley catalana 2/1983, de 9 de marzo, de alta montaña. En desarrollo del artículo 103.2 de la Constitución, esta norma tiene como objetivo el tratamiento y la compensación de los desequilibrios territoriales claramente localizados en las zonas de montaña. A fin de llevar a cabo esta finalidad, la Ley delimita unas zonas de aplicación de la política de montaña que coinciden con la circunscripción comarcal republicana antes mencionada. Si bien en este contexto la comarca no se configura como ente local territorial, sino como simple demarcación territorial sobre la que se aplicarán los planes comarcales de montaña, lo que realmente nos interesa es una aportación nueva que hace la citada Ley, al crear la figura del consejo comarcal como órgano de participación que representa los intereses de los municipios incluidos en el área comarcal y, en consecuencia, los intereses generales de la población de la comarca de montaña.⁵

No es el momento de entrar en la discusión doctrinal que plantea la naturaleza

2. El hecho de que estos órganos tengan una función de representación política no excluye el ejercicio de otra función esencial: la gestión de servicios públicos, propia de la vertiente administrativa. Ello querrá decir que su actuación irá orientada por los principios administrativos hacia unos fines predeterminados y enumerados por las normas jurídicas.

3. Los primeros resultados se publicaron por Decreto de 13 de febrero de 1933 y los efectos administrativos por Decreto de 27 de agosto y 23 de diciembre de 1936. Vid. J. Vilà y J. Sarrión, *El sentit històric de la comarca a Catalunya*.

4. Ello se explicaría por las circunstancias del momento, ya que en plena Guerra Civil no era oportuno hacer una regulación ambiciosa y definitiva de las comarcas.

5. La Ley de alta montaña define los consejos comarcales como órganos con «plena personalidad jurídica, naturaleza territorial y carácter representativo», integrados por dos representantes de cada uno de los municipios pertenecientes a su ámbito territorial (art. 15). En el mismo sentido, el Decreto 297/1983, de 14 de julio, por el que se establece el procedimiento para la elección de los miembros de los consejos comarcales de montaña y su constitución.

jurídica de estos órganos atípicos, aunque muy brevemente diremos que el problema se centrará en determinar si los consejos comarcales de montaña suponen la creación de un nuevo ente territorial o bien la creación de un ente de participación, exponencial de los intereses de una determinada comunidad; en concreto, la comunidad comarcal.⁶ El hecho es que estos órganos comarcales no son entes territoriales sino entes de representación y participación que tienen atribuidas funciones que no son de gestión, y que por lo tanto no permiten la satisfacción directa de las necesidades de la comunidad comarcal (art. 15.2, Ley 2/1983).

Con la nueva organización territorial de la Generalidad y consiguiente creación de los entes territoriales correspondientes, la comarca de montaña ha tenido que adecuar su extensión al nuevo ente comarcal, desapareciendo nominalmente como tal extensión territorial y como ente. De hecho, así lo prescribió la disposición transitoria 4.^a de la Ley 6/1987. Esta experiencia reciente de los consejos comarcales de montaña tiene, pues, una significación general en dos direcciones: por una parte, por el hecho de que implica un intento de iniciar una nueva organización territorial y, por otra, porque unos años más tarde enlaza con la vieja delimitación territorial que, de alguna manera, había quedado sin concluir. Pero sobre todo nos interesaba destacarla porque podemos considerar estos órganos comarcales de carácter representativo como un antecedente (con las consiguientes diferencias) de los actuales consejos comarcales.

2. *El sistema de elección de los consejos comarcales*

A) En general, el régimen electoral local

La regulación que establece la vigente Constitución española sobre el régimen electoral local es concisa y flexible. El sistema de elección de los órganos de gobierno locales sólo se concreta en cuanto al nivel básico local de los municipios (art. 140 CE). Respecto a los demás entes locales, de la Constitución se deriva, en esencia, la obligación de utilizar un sistema representativo de selección de sus órganos de gobierno; es decir, cualquier⁷ sistema que cumpla con la exigencia de la representatividad democrática. La legislación a la que remite la Constitución y que conforma el cuadro normativo del régimen electoral general, se encuentra recogida en una pluralidad de leyes de diferente naturaleza, orgánicas o básicas, y, de diferente titularidad competencial, estatales o autonómicas. La legislación fundamental y de aplicación obligatoria en todo el territorio es la Ley orgánica 5/1985, de 19 de junio, del régimen electoral general,⁸ a pesar de que nos encontramos con que esta norma no regula ningún sistema electoral para las entidades locales supramunicipales, como son las comarcas. Por esta razón, tenemos que recurrir a la legislación supletoria básica del título IV de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (en adelante, LRBRL), respecto

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

7. El Tribunal Constitucional ha confirmado el hecho de que la Constitución no prescribe un sistema electoral concreto de elección de los entes locales (STC 38/1983, de 16 de mayo y 75/1985, de 21 de junio).

8. La Constitución establece una reserva de ley orgánica para la materia del régimen electoral general, vía artículo 81.1. El Tribunal Constitucional interpreta que esta garantía se extiende también al régimen electoral de los entes locales (STC 38/1983, de 16 de mayo).

a la cual observamos que, aparte de alguna referencia mínima, remite a su vez al legislador autonómico a fin de que regule el sistema de elección de los entes locales supramunicipales. Por el argumento expuesto, y por el hecho añadido de que el Estatuto de autonomía catalán ha asumido la competencia exclusiva sobre el régimen local (art. 9.8), podemos concluir que la regulación del sistema de elección de los consejos comarcales corresponderá al legislador catalán, en el marco de las prescripciones básicas de las normas antes mencionadas. En la práctica, esta regulación se ha llevado a cabo mediante la Ley 6/1987, y la Ley 22/1987, de 16 de diciembre, por la que se establecen la división y la organización comarcales de Cataluña y la elección de los consejos comarcales (en adelante, Ley 22/1987).

B) Marco legal: el condicionamiento del artículo 42.3. de la LRBRL

La normativa electoral estatal no contiene ninguna otra referencia al régimen electoral comarcal que este precepto básico. No obstante, de su contenido se derivan algunas limitaciones importantes a las que se debe ajustar el legislador autonómico a la hora de regular el tema de las elecciones comarcales. En este sentido, el artículo 42.3 de la LRBRL parece imposibilitar el sistema de elección directo de los consejos comarcales al establecer que los órganos de gobierno de las comarcas «serán representativos de los ayuntamientos que agrupen»; limitación que ha sido bastante discutida por la doctrina. Conforme a una parte de ésta, el hecho de que se hable de ayuntamientos y no de municipios parece que excluye la posibilidad de elección directa de los órganos comarcales mediante listas *ad hoc* votadas por sufragio universal, de manera que no se podría negar que la referencia que contiene el precepto no va dirigida a la población comarcal, sino a las instituciones que integran las comarcas. Siguiendo con esta argumentación, hay que contrastar este precepto con el artículo 43 de la misma norma, que, en relación a las entidades metropolitanas, establece que los órganos de gobierno deben ser representativos de los municipios. Cuando se habla de *municipios*, sí que se puede entender que la representación es articulable a través de dos elementos: por un lado, el municipio como población y, por el otro, los ayuntamientos. El primer parámetro permitiría el establecimiento de un sistema de elección directo, mientras que el segundo parámetro, de acuerdo con la anterior interpretación del artículo 42.3, sólo permitirá jugar con un sistema indirecto de elección que, no obstante, ofrece al legislador un abanico de posibles soluciones diferentes.

Otra parte de la doctrina opina que el legislador autonómico podría haberse arriesgado optando por una interpretación amplia de este artículo básico (identificando el concepto de ayuntamiento con el de municipio), entendiendo que no pretendía imponer una limitación tan estricta e instaurando así un sistema de elección directo que garantizara realmente el elemento de representatividad. Si bien no se puede olvidar que el artículo 42.3 encaja con el artículo 3.2. *b* de la misma LRBRL, en que no se habla de la comarca como ente local territorial sino como simple *ente local*, ya se ha dicho que esta caracterización está superada de acuerdo con la interpretación de nuestro bloque normativo, de manera que no se puede censurar una interpretación flexible de un precepto, cuyo espíritu inicial no se identifica con la comarca como ente local de naturaleza territorial, y, por lo tanto, representativo de una colectividad de ciudadanos; con más razón si, por este motivo, los consejos comarcales no gozarán de la legitimidad que les otorgaría el hecho de ser elegidos directamente por los ciudadanos del territorio comarcal. Asimismo, en este aspecto no se ha tenido en consideración la

experiencia extranjera para diseñar el sistema de elección de las comarcas. Siguiendo los antecedentes de derecho comparado, se puede comprobar como, normalmente, los segundos niveles de la Administración local son elegidos directamente. Tenemos, por ejemplo, los casos de los *Kreis* en la República Federal Alemana, los *counties* en Gran Bretaña, las federaciones y aglomeraciones de municipios en Bélgica, el departamento en Francia, y la provincia en Italia.⁹ En nuestro Estado también encontramos esta vinculación de los órganos de gobierno con su población subyacente en los niveles locales de las diferentes comunidades autónomas.¹⁰ Finalmente sirve como ejemplo nuestra propia experiencia de un sistema comarcal de elección directo en el Valle de Arán.

Sin embargo, como contrapunto a esta crítica, podríamos buscar algunas de las razones que en su momento convencieron al legislador autonómico, decantándole hacia la decisión de optar por el sistema de elección indirecto. Quizás consideró que la comarca estaba todavía poco arraigada por el hecho de ser un ente nuevo y que unas elecciones comarcales no tendrían razón de ser en una población poco concienciada. O quizás escogió este sistema para dar menos énfasis a la vertiente política: la inclusión de una nueva pieza política dentro del sistema, ya bastante complejo, de Cataluña, debería obrar en un sentido más bien negativo, dado que el difícil equilibrio político-institucional entre el Estado, la Generalidad, las diputaciones y los ayuntamientos quedaría perjudicado con un nuevo centro de intereses partidistas que complicaría aún más el panorama y dificultaría las relaciones de cooperación, sin la cual es inviable la acción comarcal. Otra razón podría ser el hecho de que el legislador catalán, que ha destacado el papel de la comarca como elemento indirecto de reforma de la estructura municipal, quisiese dar más peso a los pequeños municipios mediante un sistema de elección que, como veremos más adelante, les favorece. Finalmente, quizás sólo optó por este sistema a fin de no exponerse a un recurso de inconstitucionalidad por parte del Estado y poder así impulsar con prontitud el tema de la organización comarcal.

Peró la problemática que plantea el artículo 42.3 de la LRBRL no acaba con este tema. Todavía se nos presentan dos cuestiones más: en primer lugar, dilucidar si de la norma básica deriva la necesidad de que los consejeros comarcales reúnan la condición de regidores de las corporaciones municipales y, en segundo lugar, determinar si es necesaria la presencia directa de todos y cada uno de los ayuntamientos en el órgano de gobierno comarcal. La respuesta debe ser por fuerza negativa en ambos casos, puesto que de la letra de la Ley no se puede deducir taxativamente ni una cosa ni otra. No obstante, ya veremos cómo soluciona estos temas nuestra norma.

C) El régimen electoral de elección de los consejos comarcales elegido por la Ley 7/1987, de 4 de abril, de organización comarcal en Cataluña

El procedimiento de integración de los órganos de gobierno representativos de las comarcas tenía que dar respuesta a dos requerimientos: por un lado, configurar unos órganos no demasiado numerosos, y, por el otro, hacer posible la presencia de los

9. A. Bayona Recamora, «La organización territorial de Cataluña: marco jurídico y propuestas», en *Autonomías*, 1986, núm. 5. T. Font i Llovet, «La comarca y las estructuras del gobierno local», en la obra colectiva *La provincia en el sistema provincial*, 1991.

10. Niveles intermedios como los cabildos canarios, los consejos insulares de Baleares e, incluso, las diputaciones forales de los territorios históricos del País Vasco.

representantes de los municipios integrantes de la comarca sin distanciarse mucho de las reglas que postulan una cierta proporcionalidad según el peso de cada municipio. El legislador catalán entendió que la definición del sistema de elección de los consejos comarcales era uno de los aspectos clave de la Ley. Rechazó una fórmula de elección que se basase en una relación fiduciaria con sus municipios y que chocaba frontalmente con la naturaleza de ente territorial que tiene la comarca, y optó finalmente por un mecanismo de elección indirecto en que el criterio seguido para la provisión de los escaños combinaba la representatividad política de los ayuntamientos que agrupa la comarca y la de la población global. Sin embargo, el sistema resultante es sumamente complejo desde el punto de vista técnico y presenta problemas en el momento de su aplicación concreta. En efecto, la regulación prevista en los artículos 20 a 24 del capítulo II de la Ley 6/1987, se basa en un sistema mixto que tiene en consideración tanto el número de regidores como el número de votos obtenidos por cada formación política que haya superado un determinado porcentaje mínimo de votos en las elecciones municipales de la comarca (3 %). Se calcula, entonces, el porcentaje que representan ambos parámetros y, a continuación, se multiplica el porcentaje de regidores por la fracción de dos tercios y el de los votos correspondientes a cada formación política por la fracción de un tercio. Sobre estos parámetros se aplica la regla de Hondt a fin de asignar los lugares de los consejos comarcales a cada partido, coalición, federación y agrupación. Una vez hecha esta asignación, la Junta Electoral convoca a los representantes de las formaciones políticas que hayan obtenido puestos en el consejo comarcal a fin de que designen, entre los que disfrutaban de la condición de regidores municipales, a quienes deben ser proclamados consejeros. Sin embargo, entre los consejeros que debe escoger cada formación política, no puede haber más de un tercio que pertenezcan al mismo municipio (salvo en los supuestos en que eso les impida ocupar todos los lugares que les corresponden).

No son pocas las críticas que suscita este sistema establecido por nuestro legislador. Para empezar, el porcentaje mínimo de votos que se exige a las formaciones políticas para entrar en el proceso electoral determinará que cerca de un 35 % de los ayuntamientos no esté representado en los consejos comarcales.¹¹ Una objeción más grave merecen las fracciones multiplicadoras que se aplican al porcentaje de regidores y al de votos. Estos coeficientes son discriminatorios, ya que al dar un peso más grande al número de regidores sobre el total de los votos, provocan que las proporciones no sean representativas y estén distorsionadas. En este sentido, destacar el número de regidores municipales como base para la distribución de los escaños de consejero a nivel comarcal, significa adoptar una escala no proporcional para una finalidad diferente para la que se estableció.¹² La consecuencia es que municipios con pocos habi-

11. El Tribunal Constitucional ha considerado válido el mínimo del 3 % que en el mismo sentido establecía la LOREG, pues 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 junio).

12. El número de regidores que corresponde a cada municipio no puede guardar una relación de estricta proporcionalidad con el número de habitantes de los municipios, de manera que no representan lo mismo, en términos proporcionales, cuatro regidores de un ayuntamiento de 10.000 habitantes que cuatro regidores de uno de 100.000 habitantes.

tantes y con un grueso de población poco representativo del total de habitantes de la comarca pueden obtener más representación que el resto de municipios aglutinantes de la mayoría de la población comarcal. Y precisamente éste es un rasgo característico de la población de Cataluña: la concentración de población en grandes municipios urbanos y la existencia de pequeños municipios rurales poco poblados. Si vinculamos además esta circunstancia al panorama actual de la correlación de las fuerzas políticas en Cataluña, el resultado es que saldrá ganando el voto conservador implantado en las pequeñas colectividades del medio rural, casi siempre de orientación política contraria a la predominante en las capitales urbanas comarcales. Se favorecen, pues, las opciones políticas con más implantación en los pequeños municipios, produciendo así una alteración de fuerzas políticas, producto de una distorsión de la proporcionalidad¹³ que provoca el menoscabo de representación, a nivel comarcal, de las fuerzas políticas más implantadas en los grandes municipios urbanos. Igualmente, tampoco se prevé una redistribución territorial de los escaños atribuidos a cada opción política, ni a nivel de la misma fórmula legal ni tampoco a nivel de la instancia decisoria de la asignación concreta de personas en los escaños conseguidos: los representantes de los partidos. Así, por ejemplo, éstos podrían compensar un poco los efectos distorsionadores si, sobre el número de regidores obtenidos por una opción en los pequeños municipios, se escogiesen también regidores pertenecientes a municipios medianos y grandes.

Por otra parte, la segunda fase del procedimiento electoral levanta la polémica siguiente: la intervención de los representantes de los partidos políticos, una vez determinado el número de escaños que corresponde a cada opción. En efecto, esta intervención deja sin capacidad decisoria a los miembros de los ayuntamientos y hace patente una voluntad de ostentar mecanismos de control por parte de los partidos políticos. Pensamos que la fórmula adoptada podría plantear problemas de dudosa adecuación a la filosofía del criterio de representación establecido por la norma básica. No obstante, adoptar otra solución, así como prever la intervención de los regidores electos de cada partido en la elección de los consejeros, también podría comportar, en la práctica, una verdadera designación de los mencionados consejeros por parte del partido político, al actuar los regidores electos como simples apoderados de su partido.

En último término, todavía quedan dos temas más derivados de la operalización práctica del sistema electoral: uno es que un tanto por ciento no menospreciable de los pueblos catalanes se podría quedar sin ningún representante, al ser superior el número total de pueblos que el de consejeros comarcales —y eso en el caso ideal en que se pusiesen de acuerdo las formaciones políticas para que hubiese como mínimo un representante de cada pueblo de la comarca—, si bien una solución en sentido contrario produciría un aumento tal en la cifra de consejeros que comportaría macroconsejos de funcionamiento inviable. El segundo y último aspecto es que también un tanto por ciento de los regidores de candidaturas independientes quedaría excluido en el momento de constituir los consejos, dado que sólo pueden sumar sus votos y sus regido-

13. En esta línea es esclarecedor el estudio de Antoni Prunés en la revista *Catalunya Municipal* (núm. 12, de 25 de febrero de 1987), que ilustra numéricamente las peculiaridades comarcales, simulando la aplicación paralela del sistema electoral previsto en la Ley 6/1987 y del mismo mecanismo aplicado únicamente en proporción al número de votos obtenidos para cada opción política. El resultado es que el primero, comparado con el segundo, hace cambiar la mayoría de gobierno en 10 comarcas.

res aquellas fuerzas que hayan concurrido con el mismo nombre en los pueblos de la comarca.¹⁴

D) Otras propuestas alternativas; la búsqueda de una solución idónea

Hemos tenido la ocasión de comprobar que configurar un sistema de elección que combine representatividad territorial y proporcionalidad demográfica y política a fin de configurar unas instituciones realmente representativas y no puramente instrumentales, no es un tema sencillo. Dentro del mecanismo de elección indirecto, la Ley básica deja abierto un abanico de posibilidades en el momento de diseñar el procedimiento electoral en concreto. Veamos, pues, otras leyes comarcales y las propuestas que prevén:

a) La Ley asturiana 3/1986, de 15 de mayo, reguladora del procedimiento de creación de las comarcas, establece un sistema de elección indirecto siguiendo el criterio de la integración en el consejo comarcal de los representantes elegidos por cada corporación municipal entre sus miembros. Esta elección deberá respetar la composición proporcional de las fuerzas políticas que integran la corporación, tanto en relación al número de regidores como a su representatividad política (art. 9.3). La comarca asturiana debe representar, pues, a todos los ayuntamientos de los municipios agrupados y también a todos los grupos políticos de cada uno de ellos. Es obvia la indefinición de esta fórmula que, al no establecer unas reglas más específicas, no asegura la corrección del procedimiento de elección de los consejeros comarcales (no prescribe ni siquiera una escala numérica de los miembros que deberían integrar el consejo comarcal). Corresponderá a las futuras leyes de cada comarca el desarrollo posterior de este mecanismo de elección, con el peligro de que se produzcan grandes desequilibrios si la presidencia del consejo comarcal, tal como establece la Ley 3/1986, está integrada por un representante de cada municipio de los que integran el territorio comarcal, ya que, ¿qué sucederá en aquellas comarcas donde el término comarcal es pequeño pero está integrado por muchos municipios? ¿Será viable un gobierno mediante un órgano colegiado de carácter multitudinario? Y, por el contrario, en aquellas otras que tienen una gran extensión geográfica pero las integran pocos términos municipales, ¿lo será con un órgano de carácter minúsculo? La realidad es que, como ya ha dicho algún autor (J. Prats Català), este sistema asturiano responde más al objetivo de impedir o de dificultar que al de permitir o impulsar la creación de las comarcas.

b) Más interesante es la propuesta adoptada por la Ley 16/1990, de 13 de julio, de regulación del régimen especial del Valle de Arán, la cual establece, como ya hemos apuntado anteriormente, un sistema de elección directo de los consejos comarcales mediante listas cerradas y de acuerdo con la fórmula de Hondt. Para la elección de los consejeros «generales» araneses podrán presentar candidaturas los partidos, federaciones o coaliciones legalmente registrados, o los mismos electores de cada *terçon*. Los seis *terçons* históricos del Valle de Arán están integrados cada uno por una serie de territo-

14. No obstante, también se computarán conjuntamente los votos y los regidores obtenidos por las agrupaciones de electores que, antes de la celebración de las elecciones municipales, hayan comunicado por escrito a la junta electoral correspondiente su voluntad de asociarse con otras agrupaciones de electores del mismo ámbito comarcal, y superen el mínimo del 3 % (artículos 20.4 de la Ley 6/1987 y disposición adicional de la Ley 22/1987).

rios municipales y constituyen las seis circunscripciones electorales en que se divide el Valle para las elecciones municipales.

c) En el caso concreto de la comarca del Bierzo, creada por la Ley 1/1991, de 14 de marzo, del Parlamento de Castilla y León, y de acuerdo con las previsiones legales básicas, el Pleno del Consejo Comarcal es un órgano representativo de los ayuntamientos integrado por un número no determinado de miembros. Efectivamente, todos los ayuntamientos de los municipios integrados en la comarca tienen representación en el Pleno del Consejo Comarcal a través de un número de regidores variable en función de su población. Así, el reparto se efectuará con el siguiente baremo: un regidor para los municipios con un número de residentes no superior a cinco mil, tres para los municipios que tengan más de cinco mil residentes y menos de cincuenta mil, y siete representantes para el municipio de Ponferrada. El procedimiento para distribuir los lugares del Consejo Comarcal entre los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores es el sistema de Hondt previsto en el artículo 163 LOREG aplicado sobre la base de los votos obtenidos en las elecciones municipales, una vez constituidos los ayuntamientos de los municipios que integran la comarca. Se trata, pues, de un sistema de elección indirecto similar al previsto en la LOREG para las diputaciones provinciales que toma como base para la distribución de los escaños cada uno de los municipios. Posteriormente, serán los regidores de las formaciones políticas que hayan obtenido escaños en el Consejo Comarcal quienes, de entre ellos y por separado, escogerán los que deben ser miembros del mismo.

d) Finalmente, hay que mencionar la Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de Aragón, ya que da un paso adelante en este tema, en el sentido de que establece un sistema de elección indirecto pero basado únicamente en el parámetro de votos obtenidos en la comarca, una vez constituidos los ayuntamientos. En otras palabras, se respeta la interpretación literal del artículo 42.3 LRBRL, ya que el cómputo de votos se calcula en relación al resultado de las elecciones municipales, pero en el momento de asignar los lugares del consejo comarcal respectivo, se aplica la regla de Hondt únicamente sobre el parámetro del número total de votos. Podrán participar en este proceso electoral todos los partidos, coaliciones, federaciones y agrupaciones de electores que hayan obtenido algún consejero y, como mínimo, el 3 % o más de los votos en la comarca (art. 17 i 18). Esta norma es, pues, una muestra de que se podía combinar el sistema de elección indirecto con un grado más elevado de legitimación democrática en el sentido de que los consejeros electos se apoyarán directamente en la población subyacente. Cabe decir, sin embargo, que el Proyecto de ley de comarcalización aragonés establecía inicialmente el sistema mixto «número de votos-número de regidores municipales», de manera que esta modificación afortunada se introdujo más tarde en el texto definitivo de la ley.

e) Antes de finalizar esta parte del trabajo, sólo queremos dejar planteada y a grandes rasgos una propuesta que podría ofrecer soluciones más idóneas que las expuestas,¹⁵ pero dando por supuesto que ninguna solución será nunca perfecta. Esta propuesta, de forma similar a la recién mencionada Ley aragonesa, utilizaría el número

15. F. Pallarès y R. Canals, «La elección de los consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña», *Autonomies*, 1986, núm. 5, pág. 123 y ss.

de votos como parámetro para la asignación de escaños en el consejo comarcal, en lugar del criterio de regidores, y evitaría así incorporar una escala no proporcional que sólo tiene sentido cuando se trata de elecciones municipales y que, como ya hemos dicho, produce grandes desigualdades entre los electores de la comarca cuando se utiliza para la configuración de los consejos. Paralelamente, y como ya hemos mencionado anteriormente, el carácter de «órganos representativos de los ayuntamientos» que prescribe el artículo 42.3 LRBRL está garantizado, al adoptar como criterio de representatividad para la elección de los consejos comarcales la base electoral de estos ayuntamientos. Para mejorar la mencionada opción, y una vez asignados los escaños a las diferentes opciones políticas (aplicando el sistema de Hondt por ejemplo), la propuesta podría incorporar criterios de distribución de estos escaños para grupos de municipios que garantizaran la proporcionalidad demográfica de éstos y que aseguraran la representación de los diferentes tipos de municipios, incluidos los más pequeños. Finalmente, en una tercera fase del procedimiento, se podría optar por la solución de que los mismos regidores de las formaciones políticas que hubiesen obtenido escaños (en lugar de los representantes de los partidos políticos) escogiesen de entre ellos, y dentro de cada grupo de municipios, los que hubiesen de nombrarse consejeros. Quizás no se podrá evitar que los regidores electos sigan las órdenes de sus partidos políticos, pero, como mínimo, se trata de asegurar que los futuros consejeros sean regidores provenientes de los diferentes grupos de municipios.

II. La organización administrativa de la comarca

1. *La potestad de autoorganización de los entes locales. El caso comarcal*

A) En general

Las entidades locales de existencia necesaria tienen reconocida su autonomía en los artículos 140 y 141 del texto constitucional. Como hemos dicho anteriormente, la comarca es una administración pública de carácter local que, como cualquier ente público territorial, debe realizar una serie de actividades y prestar un conjunto de servicios al alcance del administrado y dentro de su ámbito comarcal. Con esta finalidad, disfrutará de una organización administrativa propia en la que se integrarán medios personales, materiales y económicos, y desarrollará una actividad administrativa en virtud de un conjunto de potestades que hacen efectiva su autonomía. El poder más doméstico, más íntimo y vinculado a esta autonomía local es el poder de autoorganizarse.¹⁶ Autoorganizarse comporta el dominio del propio espacio administrativo, en el sentido de poderlo ordenar, estructurar y adaptar a las circunstancias geográficas, sociológicas y culturales del nuevo ente local. Se trata, pues, de establecer una organización propia que permita satisfacer las necesidades colectivas dentro del propio ámbito territorial de actuación. En resumen, podemos decir que el contenido de la potestad de autoorganizarse comprende la forma en que se desarrolla el autogobierno, tanto desde la determinación de la estructura organizativa al servicio de los fines pro-

16. En cuanto a la comarca, como ente territorial local catalán, tiene reconocida esta potestad en el artículo 8 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña y en el artículo 13.3. de la Ley comarcal catalana.

pios y específicos (libertad de autoorganización), como desde la fijación de los criterios y reglas ordenadoras de su funcionamiento (libertad de funcionamiento).

No obstante, al igual que la autonomía local no es absoluta,¹⁷ tampoco la potestad autoorganizadora significa una libertad absoluta de disposición en la configuración del organigrama administrativo ni en la de sus criterios rectores de funcionamiento. Por un lado, la potestad organizadora local está limitada por un conjunto de criterios reconocidos en el mismo texto constitucional y que conforman cualquier modelo de gobierno: el pluralismo político, la solidaridad, la participación democrática, el carácter representativo, etc. Por el otro, también está limitada por los principios organizativos recogidos en el artículo 103 CE y aplicables a todas las administraciones públicas.¹⁸ Partiendo de estos principios, son posibles formulaciones organizativas de detalle de carácter diferente. De acuerdo con nuestro ordenamiento, corresponderá a otras instancias de ámbito territorial superior al local (la estatal y la autonómica) el diseño del modelo organizativo de gobierno de los entes locales sin que ninguna de las dos instancias pueda excluir a la otra ni monopolizar el tratamiento de las cuestiones organizativas. El hecho es que tanto el Estado como las comunidades autónomas tienen facultades de modulación organizativa sobre los entes locales, fundamentadas en los títulos competenciales de los artículos 149.1.18 y 148.1.2 CE. En otras palabras, la misma garantía institucional que preserva la autonomía de los entes locales justifica el hecho de que el Estado regule de manera uniforme, estableciendo un marco legal mínimo, el régimen jurídico de actuación de todas las administraciones locales.¹⁹

Sin embargo, por el juego legislación básica estatal-legislación de desarrollo autonómico, las comunidades autónomas que hayan asumido competencias en materia de régimen local (art. 9.8 EAC) también podrán regular en este ámbito. La cuestión es encontrar un punto de equilibrio en el sentido de que el contenido de las regulaciones estatal y autonómica respete la existencia de un ámbito reservado a la autonomía organizativa local, en el nuestro caso del ente comarcal.

Originariamente, el estudio conjunto de los artículos 5, 20.2 y 32.2 de la LRBRL configuraba un determinado orden de prelación en la aplicación de las fuentes del ordenamiento jurídico local:

- a) La normativa básica que contiene la LRBRL.²⁰
- b) Los reglamentos orgánicos de los entes locales.
- c) La ley o norma reglamentaria autonómica.
- d) La ley (no básica) o norma reglamentaria estatal.

De acuerdo con la redacción primigenia de estos preceptos, la legislación autonómica sólo se aplicaría cuando la entidad local no aprobase su propio reglamento orgá-

17. STC de 2 de febrero y 28 de julio de 1981.

18. Aunque una parte minoritaria de la doctrina los circunscribe a la Administración del Estado (J. L. Meilá; M. Baena).

19. STC de 28 de julio y de 2 de febrero de 1981 y 214/1989, de 21 de diciembre.

20. Aunque la normativa básica debía limitarse al contenido de la LRBRL, la disposición final séptima del TRRL declaraba algunos de sus preceptos como básicos; declaración que se puede considerar inválida por aplicación de la doctrina del *ultra vires*, pues el Gobierno se extralimitó en el uso de la delegación legislativa prevista en la disposición final primera de la LRBRL. De hecho, el Tribunal Constitucional confirmó esta inconstitucionalidad en la Sentencia 385/1993, de 23 de septiembre.

nico o cuando, habiéndolo aprobado, dejase de regular cualquier cuestión organizativa y de funcionamiento de la entidad. En caso contrario, la aprobación por parte de las entidades del reglamento orgánico correspondiente, constituía, en definitiva y junto con las previsiones de la LRBRL, el derecho por el que se ordenaba la organización y funcionamiento de éstas. La elaboración del Reglamento estatal de organización, funcionamiento y régimen jurídico de las entidades locales (en adelante, ROF), aprobado por el Real decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, en cumplimiento de la disposición final primera de la LRBRL, y que regula los criterios de la organización necesaria y complementaria de las entidades locales territoriales (entre otros temas), planteaba dudas en cuanto a su aplicación, y fue la antigua Dirección General de la Administración Local quien dictó una resolución para clarificar la posición de esta norma dentro del sistema de fuentes en este ámbito. A modo de resumen, la conclusión era que la legislación autonómica seguía teniendo un alcance supletorio, aunque se trataba de una supletoriedad de primer grado frente a la supletoriedad de segundo grado del ROF, que sólo se aplicaba transitoriamente, mientras no fuese substituido por la normativa autonómica.

No podemos dejar de criticar la solución que establecía la normativa básica, pues conducía al extremo de que un simple reglamento local se aplicaría preferentemente sobre la ley autonómica. Aunque prescindiésemos del principio de jerarquía normativa y aplicásemos el de competencia, no nos encontraríamos en este caso ante una división originaria de esferas de actuación política cualitativamente iguales, como sucede con la Constitución y los estatutos de autonomía, entre el Estado y las comunidades autónomas, sino que nos encontramos frente a una relación entre dos instancias que tienen posiciones diferentes en la estructura de los poderes públicos: las comunidades autónomas con autonomía política y administrativa y las corporaciones locales con autonomía administrativa. De este parecer es también el Tribunal Constitucional, que en la Sentencia 214/1989, de 21 de diciembre, dio un giro al orden de prelación del sistema de fuentes, declarando inconstitucionales el artículo 5 en su totalidad y algunos incisos de los artículos 20.2 y 32.2 de la LRBRL. En cuanto al artículo 5, el Alto Tribunal consideró que el precepto tenía «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». Con una alusión más directa a la cuestión organizativa, el Tribunal consideró también que algunos incisos de los artículos 20.2 y 32.2 eran inconstitucionales porque relegaban la normativa autonómica a «una posición secundaria, de orden subsidiario o supletorio en cuanto a su eficacia» respecto al reglamento orgánico de la entidad local. En definitiva, esta resolución postula la aplicación preferente de la legislación autonómica sobre el reglamento orgánico local, pues, como hemos dicho antes, es evidente que las comunidades autónomas deben poder establecer una regulación sobre el régimen organizativo de los entes locales que integran su territorio y, con más razón, para aquellos entes a los que se reconoce una fuerte «interiorización» autonómica, como es el caso de la comarca. No obstante, hay que hacer una crítica a esta Sentencia constitucional, en el sentido de que no establece criterios hermenéuticos que sirvan para delimitar el alcance máximo del contenido de esta regulación autonómica. A pesar de que la propia Sentencia reconoce la existencia de

un ámbito reservado a la autonomía organizativa local, el problema será, en la práctica, evitar que la potestad de autoorganización de que disfrutaban las entidades locales se convierta en una potestad residual.

En cuanto a la comarca, y de acuerdo con la argumentación expuesta, el orden de prelación de las fuentes en este ámbito, tal como establece la disposición final segunda de la Ley 8/1987, sería el siguiente:

a) La normativa básica estatal relativa a las disposiciones comunes a todos los entes locales (y muy especialmente en este tema, el título V de la LRBRL sobre régimen de funcionamiento, relaciones interadministrativas, información y participación ciudadanas, etc.).

b) La normativa general autonómica sobre régimen local que contiene la Ley municipal catalana (concretamente, en el tema organizativo, aparte del título VI, el título IX, «Del funcionament dels ens locals»).

c) La Ley 6/1987 de organización comarcal catalana que, por mandato del artículo 83 de la anteriormente mencionada Ley municipal, regula la organización básica o necesaria de la comarca (art. 13 a 19). Se preserva así una uniformidad de base mínima que no hace sino garantizar la posibilidad del desarrollo posterior de la autonomía local comarcal.

d) El Reglamento orgánico comarcal (en adelante, ROC), que se aplicará respecto a la creación de los órganos complementarios, el funcionamiento de los órganos comarcales, la información y participación ciudadanas y el estatuto de sus miembros, tal y como establecen la disposición adicional segunda de la Ley 8/1987 y el artículo 13.3 de la Ley 6/1987. Como vemos, la potestad de autoorganización se personifica en el consejo comarcal por medio de estos reglamentos, pero también lo puede hacer mediante la adopción de acuerdos en sesión plenaria. Normalmente, estos últimos se corresponden con asuntos del ámbito doméstico de la actuación diaria de la entidad, sin perjuicio de que algunas de las determinaciones que se adoptan, en la medida que sean susceptibles de sucesivas aplicaciones, asuman un claro componente normativo; componente normativo, por el contrario, inherente al ROC, el cual regula la configuración externa del ente comarcal y su funcionamiento básico con clara vocación de permanencia y estabilidad, mediante esta norma objetiva, presidida por una ley anterior que así lo habilita.

B) La definición legal de los órganos de gobierno de la comarca catalana

Antes de entrar en el estudio de los reglamentos orgánicos, referirnos brevemente al modelo de organización administrativa básica que establece la Ley 6/1987 para la comarca, sin perjuicio de tratarlo posteriormente con más detalle. La definición del modelo de organización burocrática administrativa es importante a la hora de configurar este nuevo ente, a fin de que pueda llevar a cabo con suficiencia, capacidad y eficacia, la administración de los intereses comarcales.

La Ley encarga el gobierno y administración de la comarca al llamado «consejo comarcal» (art. 12). Siguiendo su texto, son órganos necesarios del consejo comarcal: el pleno, el presidente, un vicepresidente y la comisión especial de cuentas (art. 13). La novedad más significativa que presenta la organización de la comarca es la creación,

como órgano necesario, de una nueva figura con funciones ejecutivas: el gerente comarcal (art. 13.2). La Ley trata de superar el esquema usual de otras corporaciones locales en que las funciones representativas y ejecutivas recaen sobre el mismo órgano, separando así representatividad y gestión. Como veremos más adelante, en esta línea también han evolucionado las estructuras locales del derecho comparado (República Federal Alemana, Gran Bretaña, Estados Unidos...), donde se ha demostrado que muchas veces la representatividad está reñida con la eficacia y que distinguir el elemento representativo del elemento de estricta gestión puede dar resultados positivos. Avanzaremos, pues, que se trata de un modelo de organización gerencial que prioriza los aspectos profesionales por encima de los representativos. No obstante, podemos objetar de antemano que la figura del presidente no es exclusivamente representativa o simbólica, de manera que pueden plantearse relaciones conflictuales con el gerente. En cualquier caso, del texto de la Ley se desprende que el consejo comarcal, por el grueso de competencias con carácter mínimo que tiene atribuidas y por el hecho de elegir a los dos órganos unipersonales mencionados —presidente y gerente—, es, en definitiva, el epicentro de la organización comarcal.

C) Estudio comparativo de los reglamentos orgánicos comarcales en Cataluña

Como ya hemos expuesto anteriormente, la Ley 6/1987 establece, con carácter mínimo, la definición, las competencias y las reglas de funcionamiento de los órganos necesarios de la organización comarcal. Deja así un amplio abanico de posibilidades organizativas complementarias en manos de los consejos comarcales, que se manifiestan con la elaboración de reglamentos orgánicos propios. La aprobación de los correspondientes reglamentos orgánicos se ha demorado, por regla general, casi un año desde la constitución de los consejos comarcales, y además, no todas las comarcas disfrutaban de esta norma de organización propia. Los reglamentos orgánicos se convierten, así, en la fuente normativa básica en el ámbito organizativo por la que se rige la entidad comarcal. Al igual que cualquier norma de organización administrativa, se inspiran en criterios de eficacia y transparencia de actuación, y respetan, asimismo, los principios de autonomía local, de legalidad y de protección de los derechos de los ciudadanos reconocidos en nuestra Constitución.

Del estudio comparativo de los reglamentos orgánicos vigentes, podemos extraer, a modo de resumen, algunas conclusiones generales. Todos los reglamentos definen como su objeto lo que ya preveía la disposición final segunda, apartado 3.º, de la Ley 8/1987, es decir: la regulación del régimen organizativo y de funcionamiento de los servicios comarcales, con la observación de aspectos tan decisivos como son la regulación de sus órganos de gobierno y autoridad; el régimen jurídico de su funcionamiento, con un tratamiento exhaustivo del contenido del cargo de consejero y de los deberes y los derechos que le son inherentes, y la participación de los municipios y ciudadanos en el gobierno de la comarca. En cuanto a los órganos esenciales y sus competencias, se reproducen generalmente los artículos de la Ley 6/1987, con pocas variaciones o ampliaciones. Respecto a los órganos complementarios, prácticamente todos los reglamentos se inspiran en un mismo patrón. A título de ejemplo citamos las comisiones informativas, los grupos comarcales, la junta de portavoces, los consejeros delegados, etc. No obstante, hay algunas diferencias importantes en el momento de establecer dos órganos que tienen cierta trascendencia: la comisión de gobierno y la

comisión o asamblea de alcaldes. Normalmente, el reglamento que contiene uno de ellos, contiene también el otro: el primero como órgano ejecutivo del consejo comarcal, no previsto en la Ley, y el segundo como manifestación de la participación orgánica de los municipios en el gobierno de la comarca. Todos los reglamentos coinciden en establecer mecanismos de participación ciudadana y municipal en la comarca, sea con más o menos detalle, sea con más o menos intensidad, y prácticamente todos proclaman la libertad de constitución de órganos de gestión por parte del consejo comarcal, bajo el principio de economía administrativa. Siguiendo la tónica general de las otras administraciones públicas, se ha iniciado también en el ámbito comarcal un proceso de creación de organismos autónomos y de entidades sometidas al derecho privado que, junto a la creación de consejos sectoriales de participación y representación de intereses, empieza a constituir un complejo entramado organizativo. Finalmente, algunos reglamentos más completos formulan también los principios de descentralización y desconcentración administrativa, a pesar de que éstos son los menos. A lo largo de esta exposición ya analizaremos más detalladamente algunas de las novedades mencionadas.

2. *El modelo de organización administrativa en otras leyes de comarcalización*

A) La Ley 3/1986, de 15 de mayo, reguladora del procedimiento de creación de las comarcas en la Comunidad Autónoma de Asturias

Esta Ley es una norma fundamentalmente procedimental, ya que la regulación de su contenido se remite a la ley correspondiente de creación de cada comarca, la cual constituirá a su vez su norma básica. Respecto a la composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, se limita a establecer: «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.»

Y esta referencia sumaria a la existencia de un consejo comarcal con las características ya expuestas en una parte anterior del trabajo es todo en cuanto a la organización del gobierno comarcal, sin que encontremos ningún indicio de un intento de dar un paso adelante y configurar un modelo gerencial de organización local.

B) La Ley 1/1991, de 14 de marzo, de creación de la comarca del Bierzo en la Comunidad Autónoma de Castilla y León

En cumplimiento de lo que prevé el artículo 19.3²¹ del Estatuto de Autonomía de Castilla y León, la Ley reconoce al Bierzo el carácter de ente local comarcal. El texto de la Ley recoge aquellos aspectos cuya determinación impone el artículo 42.3 de la LRBRL: ámbito territorial de la comarca, composición y funcionamiento de sus órganos de gobierno, así como sus competencias y recursos económicos.

21. Este precepto establece: «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.»

En cuanto al tema que nos interesa, el de la organización comarcal, se prevé una organización parecida a la de la comarca catalana con la existencia de unos órganos necesarios (consejo comarcal, presidente y comisión de gobierno) y otros de carácter complementario, cuya creación corresponde al pleno mediante el acuerdo o la elaboración de un ROC cuando así se prevea (art. 10 y ss.). La principal diferencia reside en el hecho de que la figura del gerente se prevé únicamente con carácter facultativo, atribuyendo al pleno del consejo comarcal la facultad de nombrarlo con el voto favorable de dos tercios de los miembros que lo integran, si la gestión técnica y administrativa de la comarca así lo aconseja. El cargo de gerente será incompatible con el de miembro del pleno comarcal y tendrá la condición de personal eventual que cesará automáticamente cuando expire el mandato del pleno que lo designó (art. 19). Corresponderá al reglamento orgánico comarcal completar el contenido de esta figura en función de las necesidades y circunstancias de cada comarca.

C) Ley 10/1993, de 4 de noviembre, de comarcalización de la Comunidad Autónoma de Aragón

Optando por una vía intermedia, esta norma no se limita a establecer la simple previsión del procedimiento de creación de la comarca aragonesa, pero tampoco regula un diseño completo de la organización comarcal generalizada. Por el contrario, al no considerar viable la implantación inmediata de la comarca como entidad local generalizada, se inclina por una primera etapa de promoción de la iniciativa de los municipios junto al diseño básico, desde un principio, del tipo de organización comarcal que se considera adecuado al conjunto de la realidad aragonesa, sin perjuicio de las especialidades que cada comarca pueda prever para adaptarlo a sus peculiaridades. En principio, el modelo de organización que establece esta Ley tiene órganos similares a los de la comarca catalana: el presidente, los vicepresidentes, el consejo comarcal, la comisión especial de cuentas y, potestativamente, la comisión de gobierno. No obstante, es una cuestión de simple apariencia, ya que de la regulación se deduce que el órgano ejecutivo por excelencia es el presidente, situado en la Ley fuera de la organización propia del consejo comarcal; esta circunstancia indica que el esquema es parecido al de la tradicional organización municipal. No se prevé, pues, la existencia de la figura del gerente como órgano ejecutivo del ente comarcal ni el intento, por lo tanto, de seguir la moderna tendencia de un modelo gerencial, por otro lado bastante extendida en el extranjero. Será el presidente (y en el caso en que exista, también la comisión de gobierno) quien detendrá el poder real de carácter ejecutivo.

3. *Análisis de los órganos de la comarca de acuerdo con la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Cataluña y los reglamentos orgánicos comarcales*

A) El órgano colegiado: El pleno del consejo comarcal

El pleno del consejo comarcal es uno de los órganos de gobierno que forman parte de la organización necesaria o esencial del consejo comarcal (art. 13.1.a). Tiene carácter electivo y, en la organización comarcal, asume la representación de la colectividad local de manera que, en nombre de ésta, le corresponde definir sus directrices políticas fundamentales, en un sentido amplio y adaptadas a las competencias y finalidades

comarcales. Está integrado por todos los consejeros,²² y, representado por el presidente del consejo comarcal. El consejo comarcal reunido en sesión plenaria es, pues, un órgano colegiado de composición plural, donde el equilibrio de las fuerzas políticas que lo componen será determinante en el momento de su funcionamiento. La posición jurídica en el pleno es formalmente igual para todos los consejeros: todos tienen las mismas facultades y deberes, aunque la regulación definitiva de su estatuto en cada comarca dependerá del contenido que le dé el ROC respectivo.

Las competencias mínimas que corresponden al pleno están definidas en el artículo 15, apartados 2 y 3 de la Ley 6/1987. Sin embargo, los preceptos 18.1 y 19.1 de la mencionada norma también prevén algunas competencias que corresponden al pleno en todo caso. Del estudio de las competencias que le han sido atribuidas, podemos concluir que éstas son similares a las que corresponden al pleno de las corporaciones municipales, de acuerdo con la LRBRL (art. 20) y la Ley 8/1987 (art. 50). En síntesis, las atribuciones del pleno le proporcionan el perfil funcional siguiente: le corresponde el marco de desarrollo de la gestión, mediante la aprobación de normas y planes; la aportación de los medios reales y personales necesarios; el control de la gestión y el otorgamiento o retirada de la confianza al presidente, a través del mecanismo de la moción de censura.

Tras un examen analítico del artículo 15 de la Ley 6/1987, podríamos decir que corresponde a este órgano, en primer lugar, un grupo de atribuciones de carácter normativo que hacen referencia a la creación del marco de previsiones necesarias para el desarrollo de la gestión de los intereses propios de la colectividad. Corresponde al pleno, en el ejercicio de su derecho a la autonomía organizativa, la aprobación de un reglamento orgánico que regule el sistema de gobierno de la comarca. Aparte del contenido de esta norma básica de organización, el resto de la estructura y las actividades diarias de la organización administrativa comarcal también las podrá regular el pleno mediante la aprobación de los acuerdos —ordenanzas— correspondientes. La reserva al pleno de estos poderes normativos comporta la potestad de creación, modificación o supresión de órganos de gestión o gobierno de su actividad, de manera que, si bien esta competencia no la establece expresamente la Ley, sí que la prevén la mayoría de los reglamentos orgánicos comarcales.

Junto con el trazado de la estructura y su funcionamiento, el pleno debe otorgar su aprobación a la disposición de los medios necesarios y, entre éstos, el personal. En materia del personal profesional al servicio de la Administración comarcal, la Ley atribuye al pleno un grupo de atribuciones que podemos clasificar en dos tipos (art. 15.2.1). Por una parte, las configuradoras del grupo burocrático: la aprobación anual de la plantilla del personal y la relación de los puestos de trabajo. Por la otra, las que se refieren a determinados aspectos del vínculo funcional, como son: la aprobación de las bases de las pruebas para la selección y para los concursos de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios propios (cuando se trate de funcionarios locales con habilitación nacional, sólo consignará los méritos específicos a añadir a los que ya establece la Administración del Estado); la fijación de la cuantía global de las retribuciones complementarias de los funcionarios (no las de cada puesto de trabajo); y la potestad disciplinaria, aunque sólo en los supuestos de más gravedad, que comporten

22. Respecto al sistema de elección de los consejeros comarcales, remitimos al primer apartado de nuestro estudio, donde lo hemos analizado.

la separación del servicio, pero excluyendo a los funcionarios con habilitación nacional (art. 99.4 de la LRBRL). Respecto al personal laboral, el pleno tiene competencia para la aprobación de la plantilla, la aprobación de las bases para su selección y para los concursos de provisión de lugares de trabajo y la ratificación de los despidos acordados por otros órganos del ente comarcal (art. 15.2.1).

En materia de bienes, la Ley le atribuye, asimismo, los actos de enajenación y alteración de la calificación jurídica de los bienes de dominio público (art. 15.2.0). Otro grupo de atribuciones entrarían dentro de la actividad económico-financiera. En esta línea, corresponden al Pleno: aprobar y modificar los presupuestos y aprobar las cuentas. También autorizar y disponer los gastos, y reconocer obligaciones (art. 15.2.f). En cuanto al tema de obras y servicios, la Ley atribuye al Pleno la aprobación de las formas de gestión de los servicios y de los expedientes para el ejercicio de actividades económicas, sin más especificación. No obstante, entendemos que serán de aplicación los preceptos de la Ley 8/1987 relativos al ejercicio, por parte de los entes locales, de actividades que requieren un expediente previo (artículos 227 a 252, capítulo II, título XIX, «*del patrimonio, las obras, las actividades, los servicios y la contratación*» de los entes locales).

En cuanto a otro grupo de atribuciones de carácter diferente, relativas a los poderes de disposición de la propia competencia, y de asunción de la de las otras administraciones públicas, el pleno tiene la facultad de delegar competencias en los municipios (art. 15.2.k) y la de plantear conflictos de competencias a otras entidades locales o a otras administraciones públicas (art. 15.2.m); conflictos que resolverá el Departamento de Gobernación, sin perjuicio de un control posterior por parte de la jurisdicción contencioso-administrativa (artículo 161.2 de la Ley 8/1987). Por el contrario, si el conflicto de atribuciones es entre órganos colegiados dependientes del mismo ente comarcal, miembros de éstos o entidades de administración descentralizada, deberá resolverlo el propio pleno (de acuerdo con el artículo 161.1 de la Ley 8/1987). En este ámbito, los reglamentos orgánicos van más allá del texto de la Ley, otorgando al pleno la facultad de aceptar la delegación de competencias hecha por otras administraciones públicas y la de disponer la conversión de competencias municipales en comarcales. En este caso, el pleno tiene la facultad de acordar la constitución de convenios o consorcios para gestionar servicios mancomunados entre diferentes comarcas. Por otra parte, puede acordar convenios con las diputaciones o municipios para la utilización de sus medios en la prestación de los servicios comarcales.

Antes de finalizar el análisis de este artículo 15 de la Ley 6/1987, destacaremos dos cuestiones más: en primer lugar, la atribución al pleno de una serie de funciones políticas que ya hemos visto que son importantes por el juego equilibrado de los órganos de gobierno comarcales: la elección y el cese del presidente del consejo comarcal (art. 15.2.a y 15.3.a); el nombramiento y separación del gerente (art. 15.3.b), y el control y fiscalización de la gestión de los otros órganos de gobierno (art. 15.2.i). En segundo lugar, la existencia de una cláusula genérica de atribución de competencias en favor del pleno. A diferencia de los municipios y diputaciones donde esta cláusula es a favor del alcalde o presidente de la corporación, el artículo 15.2.g otorga al pleno el ejercicio de todas aquellas atribuciones que la legislación asigna a la comarca —sin más especificación— y no atribuye a otros órganos comarcales (aparte, claro, de todas aquellas que expresamente le asignan las leyes). Corresponderá, por lo tanto, al pleno,

como órgano colegiado, y no a su presidente, la *vis atractiva* sobre estas facultades, al pronto indeterminadas, pero que pueden convertirse a la larga en un montón muy importante de competencias.

No podemos cerrar el estudio de las funciones del pleno del consejo comarcal sin mencionar dos atribuciones más que le otorgan los preceptos 18.1 y 19.1 de la Ley comarcal. En cuanto al primero, le atribuye la competencia organizativa de determinar la denominación y el número de miembros de unos órganos complementarios concretos: las comisiones de estudio y las de informe o consulta, sean temporales o permanentes. En cuanto al segundo, le concede una competencia perteneciente al ámbito de las relaciones institucionales: corresponderá al pleno convocar a los alcaldes de los municipios de la comarca para que informen de las decisiones comarcales de especial interés municipal, antes de someterlas a la aprobación del pleno. Ya veremos más adelante en qué se traduce este mecanismo de participación de los ayuntamientos en la vida propia de la comarca; de momento, queremos destacar el hecho de que la Ley quiere o permite que el pleno del consejo comarcal pueda integrar su voluntad con la experiencia y la opinión de los alcaldes de los ayuntamientos de la comarca, ofreciéndoles, pues, la posibilidad de una participación más activa (siempre en fases no decisorias) en la vida comarcal con la incidencia que ésta tiene obviamente en la de los municipios a los que agrupa.

En conclusión, el pleno parece ser el primer órgano de la comarca, con competencias tasadas pero con una cláusula residual muy importante, dado que la comarca nos viene definida —en la Ley de organización comarcal—, con un marco competencial susceptible de ampliación y de desarrollo posterior por la legislación sectorial. Aparte de esto, es el primer responsable de la vida político-administrativa de la comarca, ya que tiene la responsabilidad de elegir a las personas que integran los dos órganos de gobierno unipersonales más importantes —el presidente y el gerente—, y la responsabilidad de vigilar que sus actuaciones sean las que exige el interés comarcal y el bien común en aquel territorio legalmente encargado a la comarca, por el hecho de disfrutar del carácter de ente local territorial.

B) Órganos unipersonales: el presidente y la figura del gerente

1. El presidente del consejo comarcal

a) Naturaleza del órgano, elección y cese

De acuerdo con el artículo 13.1.b de la Ley 6/1987, el presidente es un órgano unipersonal de gobierno que forma parte de la organización necesaria del consejo comarcal. Tiene la consideración de primera autoridad y sus resoluciones adquieren la forma de decretos. La elección del presidente corresponde al pleno del consejo comarcal, de conformidad con el mecanismo que establece el artículo 22.2 de la Ley. Siguiendo este precepto, se elige al presidente de entre los miembros que componen la sesión constitutiva del consejo comarcal, siendo necesario obtener la mayoría absoluta en la primera votación y la relativa en la segunda. En caso de un segundo empate, se procederá a una tercera votación, y si en ésta se produce nuevamente un empate, se elegirá el candidato de la lista con más consejeros. Si las listas tienen el mismo número de consejeros, entonces es elegido el candidato de la lista con el mayor número de regidores de la comarca. Remontándonos al año 1924, el artículo 94 del Estatuto

municipal de Calvo Sotelo ya establecía la elección de alcaldes por mayoría absoluta de los votos de los consejeros. Por el contrario, en una segunda votación regía la mayoría relativa. En el mismo sentido se pronunciaba la Ley municipal republicana de 1935. Más tarde, la Ley de elecciones locales de 1978 rompía este esquema, estableciendo para una segunda votación el criterio del número mayor de votos en el correspondiente municipio. En caso de empate, se resolvía a favor del de mayor edad. En cuanto a los presidentes de las diputaciones provinciales, el Estatuto provincial de 1925 preveía la mayoría absoluta, y en segunda votación, la relativa. También la Ley de elecciones locales de 1978 establecía los mismos criterios. La actual Ley orgánica del régimen electoral general se pronuncia en el sentido de exigir, en el caso de no obtener la mayoría absoluta, el mayor número de votos populares. Si hay empate se resolverá por sorteo (art. 196).

La Ley de organización comarcal de Cataluña sigue, pues, el sistema que ha estado más arraigado en la tradición histórica del régimen local; en otras palabras: la mayoría absoluta y, sino, la relativa. Como hemos mencionado para solucionar los casos de empate, «se procede a una tercera votación, y si en ésta se produce nuevamente empate, es elegido el candidato de la lista con más consejeros. Si las listas tienen el mismo número de consejeros, se elegirá el candidato con un número mayor de regidores en la comarca» (art. 22.2). Este procedimiento es mejor que utilizar el criterio de la edad; criterio que al fin y al cabo no es un atributo democrático. Aunque se podría pensar que en una segunda votación habría sido más oportuno establecer el criterio de elección directa de mayor número de votos populares en la comarca, el cual comporta la elección del candidato perteneciente al grupo político más votado. De esta manera, se habría podido producir un cierto equilibrio entre un primer mecanismo de elección indirecto que establece la Ley para la elección de los consejeros comarcales y este segundo mecanismo de elección directa para el presidente, basado en el tradicional principio democrático de un hombre, un voto.

En cuanto a la duración del mandato del presidente, a pesar de que la Ley no lo especifica, podemos entender que es igual a la del mandato de los consejeros comarcales. Así, el presidente permanecerá en funciones hasta la sesión constitutiva del nuevo consejo. No obstante, este mandato se puede interrumpir mediante el mecanismo de la moción de censura. Efectivamente, el pleno del consejo comarcal disfruta de esta competencia de control político, que se traduce, si prospera, en el cese del presidente.²³ La posición del pleno delante del presidente se ve reforzada con esta figura, hecho que nos permitirá negar que estamos delante de un sistema presidencialista. Pero a la práctica, la viabilidad de hacer efectivo el cese del presidente dependerá del juego de fuerzas políticas que componen el consejo comarcal.

b) Atribuciones del presidente del consejo comarcal

De acuerdo con el artículo 14 de la Ley 6/1987, el presidente tiene dos tipos de atribuciones. Por un lado, las que responden a la función de representación y que son las siguientes: representar al consejo comarcal, convocar y presidir las sesiones del

23. Art. 22.3 Ley 6/1987: «El presidente puede ser destituido del cargo mediante moción de censura, de acuerdo con lo que establece la legislación del régimen local...» Son aplicables, pues, los preceptos 110 y 111 de la Ley 8/1987 relativos a la responsabilidad política de los presidentes de las corporaciones locales.

pleno y las de los otros órganos colegiados, ejercer acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia y ordenar la publicación de los acuerdos del consejo comarcal. Por otro lado, las de supervisión de la administración, de los servicios y del personal de la comarca (cuya ejecución y gestión directa corresponde al gerente, como veremos más adelante). Como se puede deducir de esta lista, el cargo de presidente tiene pocas funciones ejecutivas y, fundamentalmente, el papel del presidente tendrá un carácter más representativo y dedicado a las relaciones interinstitucionales que no ejecutivo o administrativo.

Siguiendo con el análisis de este precepto, hay un elemento que encaja con lo que hemos expuesto antes en relación al pleno del consejo comarcal: la inexistencia de una cláusula genérica de atribución competencial a favor del presidente. Por el contrario, al presidente sólo le corresponden las competencias que le puedan atribuir las otras leyes o las que expresamente le delega el pleno del consejo. Por lo tanto, como ya hemos argumentado, todas las competencias o atribuciones que no sean otorgadas expresamente a un determinado órgano corresponden al pleno. Éste es, en consecuencia, un elemento más que refuerza la postura del pleno frente al presidente del consejo comarcal. En último término, el precepto prevé la necesidad de que el presidente nombre, entre los consejeros comarcales, un vicepresidente o más que lo sustituirán por orden de nombramiento en el caso de vacante, ausencia o impedimento, y a los que puede delegar el ejercicio de sus atribuciones. Los reglamentos orgánicos comarcales desarrollan este precepto dejando igualmente indefinido el número de vicepresidentes (uno o más) y estableciendo que serán designados mediante un decreto, del que se dará cuenta al pleno en la primera sesión que se celebre, y se notificará personalmente al consejero comarcal designado. Los vicepresidentes podrán ser destinatarios de una delegación de carácter general del presidente, que se hará igualmente por decreto, en el que se fijará el contenido y el alcance de la misma, especificando si incluye la delegación de firma. Se observa por esta vía la posibilidad de reforzar la posición del presidente al crear un equipo fuerte de vicepresidentes (llamados por algún ROC consejos de presidencia). Aunque las posibilidades de delegación existen, sin duda hay una serie de límites que son de aplicación general en cualquier delegación competencial. En primer lugar, no se permiten las subdelegaciones, de manera que el presidente no puede delegar en los vicepresidentes las competencias que al mismo tiempo le haya delegado el consejo comarcal en pleno. En segundo lugar, es también indelegable el núcleo esencial de competencias sin el cual el órgano podría desaparecer. En cuanto al presidente, este núcleo esencial lo integran las competencias propias de la función de representatividad de la comarca (convocar las sesiones del pleno y presidirlas, ejercer acciones judiciales y administrativas en caso de urgencia); las de la dirección superior del personal (a fin de preservar el equilibrio institucional con el gerente) y las relativas a las relaciones institucionales con la Generalidad y los municipios. En cambio, sí que podrán delegarse las competencias relativas a: representar al consejo comarcal para actos concretos; convocar y presidir las sesiones de otros órganos colegiados que no sean el pleno; supervisar las obras comarcales y los servicios de la administración de la comarca; ordenar la publicación de los acuerdos del consejo y, finalmente, todas aquellas que le atribuyan las leyes y que no formen parte de aquel núcleo esencial.

Una vez expuesto el núcleo principal de competencias del presidente, nos referiremos a dos competencias más, fuera del artículo 14 y que no son anodinas. La primera otorga al presidente la facultad de encargar a las comisiones el estudio y el dictamen

previos de los asuntos que deben someterse a la decisión del pleno; competencia que puede resultar decisiva para un buen funcionamiento y dirección de las sesiones de éste (art. 18.2). La segunda se refiere a un ámbito donde el presidente puede lograr un papel importante: el de las relaciones entre la comarca y los municipios que la integran. Según el artículo 19.2, corresponde al presidente decidir si un acuerdo del consejo comarcal afecta o no de manera muy especial a un municipio o más; decisión que si es afirmativa abre la puerta para que los alcaldes puedan participar, con voz y sin voto, en el debate de la sesión plenaria en la que se trate el mencionado acuerdo. Aunque la redacción de la Ley no es demasiado clara, parece que esta participación de los municipios tiene carácter procedimental, mientras que la prevista en el apartado primero del mismo precepto, como veremos más adelante, es más bien de tipo orgánico.

c) Relaciones institucionales presidente-pleno del consejo comarcal

A lo largo de la exposición ya hemos avanzado los rasgos principales de las relaciones que se establecen entre el presidente y el pleno del consejo comarcal. Recordaremos, pues, y a modo de resumen, que el presidente es elegido por el pleno del consejo y que es este último quien decide sobre la moción de censura, situando así las relaciones en un plan de exigencia, de confianza y de equilibrio de las fuerzas políticas, en el seno del consejo. Si la situación es de mayoría absoluta de un partido, el desarrollo de las relaciones internas del consejo con su presidente no será lo mismo que en una situación de minoría relativa, donde será necesario conjugar una política de alianzas internas, a fin de lograr un equilibrio y continuidad en la tarea comarcal. La moción de censura, en consecuencia, será en vía extraordinaria de control político del Consejo hacia su presidente. Pleno y presidente están estrechamente ligados, no sólo porque el pleno elige al presidente, sino porque este último tiene una funcionalidad circunscrita a la vida de la asamblea colegiada del ente comarcal. Como contrapartida, el consejo se encuentra bajo la potestad general de la presidencia, en aspectos tan importantes como la confección del orden del día y la convocatoria de las sesiones, con la consiguiente dirección y cuidado del buen orden de éstas. Desde el punto de vista competencial, ya hemos visto que la cláusula de competencias indeterminadas juega a favor del pleno y no del presidente, a diferencia de lo que sucede en otras corporaciones locales.

d) ¿Es comparable la figura del presidente del consejo comarcal con el alcalde?

Para concluir, consideramos interesante una breve reflexión sobre posibles similitudes y diferencias entre estos dos órganos unipersonales. Comparando los preceptos relativos a las atribuciones de cada figura²⁴ podemos apreciar importantes diferencias entre las dos presidencias. Mientras que al presidente comarcal corresponden siete competencias de acuerdo con el artículo 14 de la Ley 6/1987 (además de las de los otros preceptos 18.2 y 19.2), el artículo 21 de la LRBRL atribuye al alcalde catorce, y el artículo 41 del ROF desarrolla hasta veintisiete. Además, la legislación sobre régimen local concede al alcalde la competencia residual de otorgarle las atribuciones que la legislación sectorial o autonómica asigne al municipio y no atribuye a otros órganos municipales. En cambio, ya hemos visto cómo la Ley de organización comarcal de

24. Artículos 14 de la Ley 6/1987; 21 LRBRL; 24 TRRL y 41 ROF.

Cataluña establece esta cláusula residual en favor del pleno del consejo comarcal y no de su presidente. Por otro lado, el presidente comarcal debe coordinar sus funciones directivas con la figura del gerente, sobre la cual pivotan la mayoría de las competencias ejecutivas. Se encuentra, pues, con un contrapeso que lo relega a funciones más bien interinstitucionales y de carácter político; circunstancia que en principio no experimenta el alcalde de un municipio.²⁵

En conclusión, todas las atribuciones del presidente las tiene el alcalde, pero no a la inversa, de manera que éste disfruta de un poder real más amplio. Todo parece indicar que mientras en el seno de la organización municipal adquiere más relevancia la figura del alcalde, que es el órgano fuerte, en el de la organización comarcal este papel corresponde al pleno del consejo comarcal y no a su presidente.

2. El gerente comarcal

a) Introducción: antecedentes históricos y naturaleza del órgano en la Ley 6/1987, de organización comarcal de Cataluña

La figura del gerente es la creación más destacable que introduce la Ley de organización comarcal de Cataluña en el régimen local. No obstante, no es una figura nueva, ya que el Estatuto municipal de 1924 preveía, aunque de una forma mucho más sucinta, la posibilidad del establecimiento de un régimen de Carta municipal, a través del cual los municipios de más de cincuenta mil habitantes o con un presupuesto superior a cincuenta pesetas anuales por habitante pudiesen acordar —a petición de la veinteva parte de sus electores y mediante referéndum— el Gobierno municipal por gerente (art. 144).²⁶ No obstante, el Real decreto 3046/1977, de 6 de octubre, que aprueba el Texto articulado parcial de la Ley de bases del Estatuto de régimen local, establece una figura, la del director de servicios, que presenta rasgos similares a los del gerente. Así, el artículo 106 de esta norma prevé la posibilidad —no obligatoriedad— de que el pleno de la corporación local, municipal o provincial, nombre, a propuesta de su alcalde o de su presidente, uno o más funcionarios eventuales de carácter directivo. La designación deberá recaer en personas con la titulación, aptitud o experiencia adecuadas a la función que desarrollarán al frente de una rama o servicio especializado de la entidad local. Los directores de servicios no podrán ser miembros de la entidad y responderán ante el pleno y la comisión de gobierno —informando y asesorando— cuando sean requeridos o la Ley así lo establezca. Actualmente, el texto refundido de régimen local, aprobado por el Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, recoge también esta figura en su artículo 176, aunque la referencia es sumaria, y enuncia sólo la posibilidad de nombrar personal eventual con las condiciones específicas que se requieran para ejercer puestos de trabajo de carácter directivo. En la Ley

25. Decimos «en principio» porque en la ciudad de Barcelona se ha creado recientemente un comité de gerentes a fin de dirigir la maquinaria de la administración ejecutiva.

26. De acuerdo con el artículo 146 del citado Estatuto 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». Es curioso observar que también se establece un mecanismo fuerte de control sobre su actuación en el sentido de que los propios electores tienen derecho a promover la remoción del gerente y a solicitar una nueva elección de este órgano (art. 147). En contrapartida, el gerente puede codearse de un equipo directivo eficaz, pues tiene la capacidad de designar a su personal técnico siempre dentro de las condiciones reglamentarias (art. 148).

municipal y de régimen local catalana, encontramos el artículo 313 que, al hablar del personal al servicio de los entes locales catalanes, establece la posibilidad de nombrar personal directivo cuando la complejidad del servicio del ente local lo requiera. A pesar de que no habla concretamente de directores de servicios, dejando así una vía abierta para cualquier modelo, este precepto es, en cuanto a los rasgos principales de la figura, una repetición del antiguo artículo 106 del Real decreto 3046/1977. Retomando el ámbito local comarcal, la figura del gerente no deja de ser, tal como está regulada, una de las creaciones más revolucionarias que introduce la Ley catalana. Supone un giro radical en el sistema de funcionamiento de los entes locales, ya que por primera vez se toma conciencia de que una administración que pretende ser eficaz necesita de una gestión comparable a la empresarial. Se trata de introducir un sistema que se acerque más a la administración profesionalizada o gerencial que al típico aparato burocratizado. El establecimiento de un administrador profesional y experto, jefe del ejecutivo comarcal, es el medio para conseguir esta finalidad.

El gerente es un órgano unipersonal de gobierno que forma parte de la organización necesaria comarcal²⁷ (sin que la Ley concrete si pertenece o no al consejo comarcal, confusión que también observamos en algunos reglamentos orgánicos comarcales). Es un funcionario de carácter eventual, es decir, un funcionario de confianza. Su nombramiento y cese son libres y corresponden al pleno del consejo comarcal (art. 15.3.b de la Ley 6/1987), a diferencia de lo que prevén los artículos 104.2 de la LRBRL y 311.2 de la Ley 8/1987 para el personal eventual local, ya que atribuyen esta competencia al alcalde o al presidente de la entidad local. Esta diferente forma de designación es consecuencia directa de la específica ubicación del gerente en el conjunto del organigrama comarcal. El gerente no es un colaborador de confianza del presidente, sino que es un verdadero órgano del gobierno ejecutivo comarcal, con importantes atribuciones propias y todas aquéllas que los demás órganos le puedan delegar. Para evitar un predominio de la tecnocracia, el gerente o ejecutivo profesionalizado es siempre responsable ante los representantes locales que integran el Consejo. En consecuencia, parece lógico que su designación corresponda al órgano que legalmente le pueda pedir responsabilidades.

b) Características del gerente comarcal

En primer término, la característica que por definición justifica la existencia de esta figura es la garantía de la eficacia en su función. Los presupuestos de esta eficacia serán: por un lado, exigir al profesional que aspira a este cargo una especialización adquirida previamente y, por el otro, exigirle la titulación que mejor pueda corresponderse con la persona idónea y calificada por su experiencia y dotes personales. El resultado es, pues, la exigencia de un alto nivel de cualificación técnica. Seguidamente, se requiere que la gestión que lleve a cabo el gerente tenga una rentabilidad social. No se puede olvidar la naturaleza de instancia política de representación popular que tiene un ente público como la comarca, de forma que la eficacia no podrá medirse sólo con criterios económicos sino que comportará también obtener una rentabilidad social de los servicios públicos o, lo que es lo mismo: servicios públicos a precios políticos o

27. Aunque en el estudio comparativo de otras leyes autonómicas de comarcalización ya hemos tenido la ocasión de examinar que la figura del gerente se establecía con carácter facultativo en algunas de ellas (la comarca del Bierzo en Castilla y León) y en otras ni siquiera se preveía (Asturias y Aragón).

gratuitos (buscando el mínimo déficit...), o bien la propia prestación de un servicio público de utilidad general.

Como contrapartida al amplio marco de actuación del que disfruta el gerente profesional, éste será siempre responsable ante los representantes locales. Además, según el artículo 17.1 de la Ley 6/1987, éstos fijarán el contenido y el alcance de las funciones del gerente, ya que éste tendrá que actuar siempre «de acuerdo con las directrices del pleno y las instrucciones del presidente». La existencia de un ejecutivo responsable permite una dirección continua con una mejora de las técnicas de acción, que liberan a los representantes de sacrificios inmoderados. Aparte de este control político, el gerente está sometido, como cualquier otro poder público, a un control jurídico que no le dejará ir más allá de lo que el ordenamiento jurídico le permita. No obstante, es importante que pueda actuar con un cierto margen de discrecionalidad que flexibilice su posición y le permita actuar con eficacia, ya que si bien es deseable un cierto control externo, no lo es hasta el punto que ahogue la actuación del gerente o le entorpezca continuamente con obstáculos burocráticos. Asimismo, también es importante que pueda rodearse de un buen equipo de profesionales de confianza con quien llevar a cabo su tarea diaria.

El perfil del gerente se irá definiendo en función de las necesidades. Estamos ante una nueva figura que no es totalmente política, ni administrativa, ni empresarial. El gerente comarcal debe entender de política; tiene que conocer la administración y tiene que dominar las técnicas de gestión. La selección esmerada de la persona que ejerce el cargo será decisiva para el buen funcionamiento del aparato administrativo comarcal. Sin embargo, parece que en la práctica la designación del gerente es un tema polémico y que ha suscitado enfrentamientos entre las fuerzas políticas que integran los consejos comarcales. Incluso, algunos de éstos donde no se llegaba a un acuerdo, funcionaron provisionalmente sin gerente, cediendo sus competencias a la presidencia, con la evidente desnaturalización que ello supone, para el sistema de distribución de poderes del modelo de organización comarcal establecido por la Ley 6/1987. Desde otra perspectiva, no es menos problemática la posibilidad de que, en consejos comarcales donde haya mayoría absoluta de un partido político, se escoja un gerente que no sea realmente independiente en su tarea de gestión diaria, burlando así la auténtica finalidad de la ley: el nombramiento de un profesional independiente, eficaz y responsable ante los órganos que lo han escogido, de acuerdo con criterios objetivos, de eficacia económica y social.

c) Las funciones del gerente comarcal

La función primordial de un gerente o directivo es asegurar que la organización cumpla sus fines. Para conseguir eso, el directivo desarrolla las funciones que mencionamos muy brevemente, de acuerdo con la clasificación efectuada por C. Losada y Marrodán:²⁸

Funciones interpersonales:

— Función representativa: es aquélla que obliga al cumplimiento de deberes legales o sociales (representar, convocar, presidir, firmar convenios, etc.) y protocolarios.

28. «El gerente comarcal», *Autonomías*, 1989, núm. 11, pág. 95 y ss.

- Función de líder: es la función que persigue la actuación eficiente del aparato, mediante la conciliación de las necesidades de la organización con las de sus componentes.
- Función de enlace: tratar de crear y mantener las relaciones externas.

Funciones informativas: consisten en recibir información por diferentes medios, a fin de poder tener un conocimiento profundo de los temas internos de la organización y su entorno y, en consecuencia, tomar las decisiones más adecuadas para ésta. El gerente introducirá y difundirá información, tanto hacia el interior como hacia el exterior.

Funciones de toma de decisiones:

- Función empresarial: iniciación o creación de cambios en la organización mediante la definición de estrategias.
- Función de gestor de anomalías: dar soluciones a problemas inesperados.
- Función de asignador de recursos: señalar o supervisar la asignación de recursos económicos, humanos, tecnológicos, etc.
- Función negociadora: representar y negociar los temas importantes.

Todas estas funciones forman un todo integrado; su desarrollo dependerá de las características concretas de cada organización, así que, dentro del modelo marco que establece la Ley 6/1987, se deja un cierto ámbito de discrecionalidad a fin de que cada comarca, a través de su reglamento orgánico, lo complementa como crea necesario. Reconduciendo las funciones descritas a las que la Ley comarcal atribuye directamente al gerente, se puede hacer la siguiente clasificación:

En cuanto a la función de líder, se ve reflejada en los apartados *a*, *b* y *d* del artículo 17, los cuales otorgan al gerente la función de dirección de la Administración comarcal; la función de dirección e impulso de las obras y servicios comarcales y la de dirección del personal de la corporación. La norma no aclara qué se entiende por «dirección», que es una función genérica que puede incluir un amplio abanico de funciones. En cuanto a la función de «gestor de anomalías», sólo la define parcialmente el artículo 17. *b*: dirigir e impulsar las obras y los servicios comarcales. El contenido de esta función se podrá integrar con las normas administrativas generales y básicas y la regulación posterior que puedan hacer los reglamentos orgánicos. La función de «asignador de recursos» es la que la Ley regula de forma más completa. Entran dentro de esta clasificación la atribución genérica de dirigir, inspeccionar e impulsar las obras y servicios comarcales; la de autorizar y disponer gastos, y reconocer obligaciones, en los límites de la delegación que le otorga el pleno; la de ordenar pagos y rendir cuentas; la de dirigir al personal de la corporación y, finalmente, la de contratar obras y servicios (artículo 17. *c*, *d* y *e*). La Ley deja fuera muchas de las otras funciones que hemos relacionado antes con el gerente, pero este vacío podrá llenarse mediante la cláusula competencial del apartado *f* del mismo artículo 17, cuya finalidad es precisamente evitar una estricta formalización, permitiendo la adaptación de esta figura a una realidad compleja y cambiante como es la organización comarcal: corresponde al gerente ejercer las demás funciones que expresamente le son delegadas y no afectan las atribuciones del presidente y del pleno enumeradas por los artículos 14 y 15. Aunque hay que decir que los otros tres órganos del consejo comarcal tienen también repartidas

funciones directivas o gerenciales; especialmente el pleno del consejo comarcal, que acapara un gran número de competencias relativas a la función asignadora de recursos²⁹ y a la función empresarial. No obstante, el presidente y la Comisión Especial de Cuentas detentan, en síntesis, las funciones representativa y de control, respectivamente.

d) Relaciones institucionales entre los órganos de gobierno: pleno-gerente-presidente

Desde la óptica de las relaciones pleno-gerente, tenemos que destacar que el gerente es nombrado y destituido de su función por el pleno del consejo comarcal. A pesar de que consideramos las funciones gerenciales como técnicas y profesionales, lo cierto es que el gerente debe tener la confianza del pleno para poder actuar. Esta confianza no es esencialmente política, pero tampoco es totalmente ajena a la política. Como ya hemos avanzado, el gerente, además, no tiene una actuación totalmente libre, ya que debe someterse en su actuación a las directrices que dicte el pleno (art. 17.1 de la Ley 6/1987), el cual tiene, por otro lado, la competencia para controlar y fiscalizar su gestión (art. 15.2.i de la Ley 6/1987). Existirá, pues, una Administración comarcal, sometida a una política comarcal integrada por las directrices del pleno. Algunos medios de los cuales podría hacer uso el pleno para controlar al gerente serían: el requerimiento de su presencia e información sobre los temas que se le pidan (que se correspondería con el derecho del gerente de asistir a las sesiones del pleno para poder tener un conocimiento vivo de la política comarcal) y el debate sobre la actuación de la gerencia, que tendría como objetivo analizar los resultados de sus actuaciones, trascendentes para los fines e intereses comarcales.

En cuanto a la delegación de competencias del pleno en el gerente, es una posibilidad legal que se reduce a las competencias que tengan su origen en la legislación de la cual nos habla el art. 15.2.g. En principio, todas las competencias del pleno del artículo 15 quedan excluidas a fin de evitar que el gerente pueda actuar o substituir el lugar del pleno, produciendo sin duda un desequilibrio de poderes. Sin embargo, ya veremos más adelante como, en la práctica, la tendencia es pisar el terreno al gerente mediante la creación de órganos de carácter ejecutivo como la comisión de gobierno.

Desde la óptica de las relaciones presidente-gerente, debemos hacer algunas distinciones. La primera es que mientras el presidente es un órgano del consejo comarcal, el gerente, jefe del ejecutivo comarcal, no es tan claro que lo sea, aunque forma parte de la organización comarcal. La segunda distinción está que el presidente es un órgano electivo y el gerente no, de manera que aquél tendrá una supremacía institucional sobre el gerente. Esta supremacía se manifiesta en la forma en que el gerente debe realizar su actividad: «Siguiendo [...] las instrucciones del presidente» (art. 17.1). También se manifiesta en el tipo de funciones que detentan ambas figuras sobre los mismos ámbitos materiales: así como al gerente le corresponden actividades inmediatas como dirigir, impulsar e inspeccionar las obras y servicios comarcales, o dirigir al personal; al presidente le corresponde la supervisión de las primeras y la dirección

29. Art. 15 de la Ley 6/1987: establecer la organización del consejo comarcal; aprobar el ROC, las ordenanzas, los presupuestos, el PAC, los planes comarcales, las formas de gestión de los servicios, la plantilla de personal y la relación de puestos de trabajo; ejercer la potestad expropiatoria, nombrar y separar al gerente. Forman parte de la función empresarial las de iniciativa de modificación de los límites de la comarca, la determinación de los recursos propios tributarios, etc.

superior de la segunda. Además, el gerente no podrá ejercer por delegación las funciones que afecten al presidente del consejo (art. 17.2.f).

En conclusión, las relaciones institucionales entre presidente y gerente están delimitadas por el principio de supremacía de aquél, siempre que el presidente disfrute, de la confianza del consejo. Aun así, por el hecho de que el gerente disfruta de un poder más real que el presidente, en algunas comarcas surge la tendencia a fortalecer la posición del presidente desvirtuando la figura del equipo de vicepresidentes que éste puede nombrar con la intención de que derive en otro órgano de carácter ejecutivo que disminuya la operatividad del gerente.

e) Algunos modelos de derecho comparado

El gerente es básicamente un elemento foráneo en la organización local. En este apartado de la exposición expondremos, muy brevemente, algunos ejemplos de organización gerencial del derecho comparado que han podido ser importantes a la hora de regular nuestro modelo.

República Federal Alemana

En la RFA existe un sistema de organización territorial que parte de un ente local —*Kreis*— basado en una agrupación de municipios. El *Kreis* se organiza en una asamblea o *Kreistag* integrada por miembros elegidos mediante un proceso electoral directo; una comisión ejecutiva o *Kreisausschuss*, compuesta de seis funcionarios honoríficos designados por la asamblea, y presidida por un alto funcionario llamado *Landrat*. Este *Landrat* es una figura asimilable al gerente comarcal. Es un funcionario de carrera, ligado a la Administración del Estado y encargado de la gestión ordinaria de los *Kreis*. Es propuesto por el *Kreistag* o asamblea, entre aquellos candidatos que presenten una determinada cualificación, generalmente la necesaria para el ejercicio de la alta función pública. Mención aparte merece la diferente y singular solución de Baviera, donde el *Landrat* es directamente elegido por la comunidad vecinal del *Kreis*, convirtiéndose así en un órgano de carácter electivo con un plus de legitimidad.

Gran Bretaña

Si bien nos situamos en el plano municipal, es interesante mencionar las técnicas del *corporate management* (Informe Bains) que proponen una aproximación integrada y global a la gestión y planificación de la actividad del mundo local británico. Se trata de superar la departamentalización y sectorialización del aparato administrativo, y una de las medidas que se proponen es la sustitución del antiguo jefe de la Administración municipal —*Town Clerk*— por el *Chief Executive Officer*, figura que se recluta entre personas con formación general —*generalists*— y, a ser posible, con experiencia en la empresa privada. Las funciones del *chief* son muy importantes, pero en la práctica no asume tantas como sería recomendable. Es un generalista que se designa, en principio, sobre bases políticas neutras y que es responsable de la ejecución de los acuerdos de la asamblea municipal. En definitiva, es el jefe de la Administración del municipio, sobre la base de la política asentada previamente por el consejo municipal; normalmente se establece un equipo de gestión —*Management Team*—, integrado por el *Chief* por los directores de servicios. El resultado de su actividad es una aproxi-

mación más global y una prestación más uniforme de los servicios locales, posibilitando, así, una actuación coordinada de la Administración municipal. En contrapartida, el problema que presenta es la resistencia de los otros altos funcionarios a actuar bajo la dirección del *Chief executive officer*.

Estados Unidos de América

La formas de gobierno municipal son muy variadas. Para el tema que estudiamos nos interesa destacar la forma de *Consell-Manager*, establecida, entre otras, en las ciudades de Boston y Nueva York. Se trata de una fórmula de expresión genuina de la organización gerencial del gobierno municipal. Hay un consejo municipal que actúa como el consejo de una sociedad anónima (la ciudad), elegido por los accionistas (los electores). Este consejo elabora las normas y las políticas y confía la ejecución y la buena marcha administrativa al gerente, nombrado por el propio consejo y configurado como el único responsable, ante éste, de las funciones ejecutivas y administrativas. Existe también un alcalde con poderes muy exigüos y una función principalmente representativa. La clave de este sistema *city-manager* es este gerente profesional, que administra el día a día del gobierno municipal y que está sólo a las órdenes del consejo. La concentración de casi toda la autoridad administrativa en manos de una sola persona y la gran capacidad, homologada y reconocida profesionalmente, de los *gerents-managers*, posibilita lograr una organización ejecutiva capaz y eficaz.

f) La figura del gerente en la Administración municipal de Barcelona la reforma de julio de 1995

A través de los decretos de 21 de julio de 1995, y haciendo uso de las facultades que le atribuyen los artículos 21 de la LRBRL y 45 y ss. de la Ley 8/1987 para definir las líneas básicas de la organización municipal ejecutiva, el alcalde de Barcelona reorganizó recientemente el sistema de gobierno de la ciudad. Tomando como modelo los sistemas de gobierno local de los *Länders* alemanes de la Baja Sajonia y Renania del Norte-Westfalia y de una manera especial la ciudad de Colonia,³⁰ la reforma persigue alejar a los regidores del mando directo sobre el aparato administrativo y atribuir la dirección de la administración ejecutiva a un equipo de quince gerentes que integrarán un comité ejecutivo. Los gerentes dirigirán cinco grandes áreas funcionales (servicios generales, servicios personales, mantenimiento y servicios, vía pública y urbanismo) de las que dependen diferentes institutos y organismos autónomos, así como diez áreas territoriales o distritos en que se divide la ciudad. Si bien el cargo de gerente ya existía, tenía menor capacidad de decisión, ya que a los regidores les correspondía el mando directo sobre el aparato administrativo. El objetivo de la reforma es, en definitiva, diferenciar con más intensidad el mundo político del mundo técnico o ejecutivo, asignando a los regidores una función más política, y, en consecuencia, dar también una dimensión más política al funcionamiento del pleno. De esta manera se prevé que los regidores no puedan dirigir la actuación de los gerentes a través de órdenes directas

30. En el gobierno de esta ciudad los alcaldes y regidores desarrollarán un papel estrictamente político, mientras que la dirección de la Administración municipal ejecutiva queda reservada a un equipo de altos funcionarios elegidos por el consistorio y dirigidos por el *Oberstadtdirektor*, figura equivalente a nuestro director general.

(excepcionalmente, en los distritos sí que se pretende una mayor intervención de los regidores), limitándose los regidores presidentes de comisión del consejo plenario y los regidores ponentes a «supervisar, controlar y orientar» la actuación de los gerentes mediante los mecanismos siguientes: impartiendo directrices políticas y criterios generales de actuación, siguiendo la ejecución de los asuntos y el conocimiento regular del funcionamiento de los sectores de la Administración municipal ejecutiva a través de los gerentes sectoriales y territoriales, conociendo previamente las propuestas sometidas a los órganos de gobierno, dando traslado de orientaciones, criterios y pautas de actuación de alcance global o que afecten a varios sectores por conducto del Comité Ejecutivo y requiriendo la comparecencia de los gerentes ante la comisión del consejo plenario cuando lo crean conveniente. Para el desarrollo de estas funciones mantendrán con los gerentes que gestionen materias de su competencia las relaciones de despacho, información y coordinación que sean necesarias en cada caso.

La selección de los gerentes deberá efectuarse de acuerdo con un perfil profesional y en concordancia con los tipos de funciones que tienen asignadas. El nombramiento de los gerentes de los sectores de actuación fue llevado a cabo por el alcalde a través del Decreto de 7 de noviembre de 1995.

Si bien esta reforma opera en un ámbito local diferente al comarcal, hemos considerado interesante mencionarla porque el espíritu que la preside es asimilable al que inspira la regulación de la organización comarcal (con las diferencias consiguientes): como ya hemos señalado, la separación de dos mundos diferentes pero íntimamente interrelacionados como son el político y el administrativo, en la búsqueda de una gestión diaria más profesional orientada con criterios de eficacia e independencia de actuación (a pesar de que no está exenta de control).

C) Otros órganos de la Administración comarcal

Aparte de los órganos de gobierno que hemos tenido la ocasión de analizar, quedan aún otros órganos que consideramos relevantes dentro del entramado administrativo, y que a continuación expondremos.

1. La comisión especial de cuentas

La comisión especial de cuentas es un órgano de información y control que pertenece a la organización esencial del consejo comarcal. Su existencia se prevé, pues, con carácter necesario, en la propia Ley de organización comarcal (art. 13.1.c). Está integrada por consejeros comarcales y tiene como función principal el estudio de las cuentas anuales del consejo comarcal con la emisión del informe correspondiente (art. 16). Corresponde al pleno del consejo comarcal determinar el número de miembros que la componen, así como atribuir los que corresponden a cada grupo político presente en el consejo, teniendo en cuenta la representatividad de cada uno de ellos (art. 15.3.d), y sin dejar ninguno sin, al menos, un representante. Los reglamentos orgánicos comarcales desarrollan, más o menos detalladamente, los preceptos de la Ley, estableciendo la relación de las cuentas que el presidente rendirá a la comisión; el quórum de asistencia de este órgano colegiado y el tipo de resoluciones que podrá adoptar en el ejercicio de su función, serán vinculantes para los órganos de gobierno comarcales y para los responsables técnicos del consejo.

2. La comisión de gobierno

La Ley 6/1987, de organización comarcal, no prevé la existencia de la comisión de gobierno en su capítulo I, título III. No obstante, muchos de los reglamentos orgánicos comarcales, en virtud de la potestad de autoorganización propia de los entes locales, coinciden en crear, como órgano ejecutivo de la organización comarcal, una comisión de gobierno que permita recuperar para los órganos representativos las funciones ejecutivas que la Ley pretendía converger sobre la figura del gerente. Aunque los reglamentos orgánicos presentan algunas variaciones, la comisión de gobierno es en esencia un órgano colegiado que, bajo la representación del presidente del consejo comarcal, está integrado por un número de consejeros que no puede superar un tercio de los miembros que componen el consejo comarcal. Su nombramiento y separación son libres y corresponden al presidente, por Decreto.³¹ Su competencia básica es la de asistencia al presidente (y al gerente, según otros ROC) en el ejercicio de sus atribuciones, más aquéllas otras que el presidente o el pleno le deleguen. Entre estas últimas, los reglamentos orgánicos prevén: la aprobación de las bases de las pruebas para la selección de personal y para los concursos y provisión de puestos de trabajo; la contratación del personal laboral, y, en caso de urgencia y siempre con posterior ratificación por el pleno, otras competencias como las del artículo 15, apartados *h*, *j*, *l*, *m*, *o* y *p*. En definitiva, la comisión de gobierno es un órgano de gobierno claramente ejecutivo.

Si bien en principio no se puede hacer ninguna objeción a la posibilidad de crear, en virtud de la potestad reglamentaria de autoorganización, un órgano de las características del de la comisión de gobierno para que sirva de apoyo al pleno en sus competencias de carácter ejecutivo, en la práctica se puede acabar desvirtuando el esquema de la organización comarcal que inicialmente establece la Ley 6/1987. Confirman este peligro algunos reglamentos comarcales que asignan la cláusula genérica de atribución de competencias a la comisión de gobierno. Lo cierto es que la Ley municipal catalana prevé esta posibilidad en cuanto a la organización municipal, pero no olvidemos que esta parte de un supuesto bien diferente, ya que atribuye la mencionada cláusula al alcalde del municipio —órgano ejecutivo por excelencia—, mientras que la Ley comarcal lo hace al pleno del consejo comarcal, un órgano formalmente de carácter representativo. Atribuir, pues, esta cláusula a la comisión de gobierno se aleja de la intención del legislador, que lo que pretendía era fortalecer al pleno ante el gerente, pero no crear otro órgano ejecutivo con suficiente relevancia para hacer contrapeso al gerente y bloquear su actividad. De esta forma, la finalidad que perseguía la Ley comarcal al crear la figura de un gerente profesional como órgano ejecutivo de carácter independiente que debía actuar con agilidad y eficacia queda enturbiada por la creación de otro órgano ejecutivo al cual se intenta dar la suficiente relevancia dentro de la organización comarcal como para entorpecer las tareas del gerente y que no disfruta de la independencia de éste por el hecho de ser, en la práctica, un apéndice del pleno y del presidente del consejo comarcal. Parece, pues, que se deja de lado la moderna mentalidad que había impulsado la creación (o al menos el intento de creación), por parte de nuestro legislador catalán, de un modelo de organización que, aunque con imperfec-

31. En algún ROC se atribuye el nombramiento y separación al consejo, salvando los casos en que estén presentes más de un grupo político; entonces, los consejeros que los representen serán nombrados por el presidente a propuesta de los grupos respectivos.

ciones, afrontaba el reto de separar el mundo representativo del mundo de la gestión o ejecución, los cuales, a menudo, se confunden.

3. El consejo de presidencia

Los reglamentos orgánicos que no establecen la figura de la comisión de gobierno, prevén en cambio este otro órgano de gobierno, no previsto tampoco en la Ley de organización comarcal. Es un órgano colegiado, cuya composición variará de acuerdo con la regulación que contenga la norma que lo crea —el ROC—. Así, puede estar integrado por los vicepresidentes más los presidentes de las comisiones informativas, o bien por los consejeros más el presidente del consejo en un número no superior al de un tercio del número total de consejeros comarcales. Su función es también la de asistir y asesorar al presidente y al pleno (también al gerente, de acuerdo con otros ROC). Asimismo, le corresponde la coordinación de las actuaciones de las diferentes comisiones y, finalmente, ejercer el control y fiscalización del gerente y de otros órganos ejecutivos, por delegación del pleno, y en forma concurrente con él. Con este objetivo, el consejo de presidencia es informado de todas las decisiones de la presidencia. Nuevamente nos encontramos, pues, con un intento de fortalecer la posición de los órganos representativos frente al gerente, menguando así protagonismo al órgano ejecutivo por excelencia de la organización comarcal.

4. El consejo de alcaldes

El consejo o comisión de alcaldes es una figura prevista en el artículo 19 de la Ley 6/1987. No obstante, este precepto dejaba vía abierta para que los reglamentos orgánicos pudiesen instrumentar la participación municipal de forma orgánica o bien sencillamente procedimental. De hecho, el primer apartado del artículo 19 parece prever posibilidad de un mecanismo de participación de los municipios con carácter orgánico mientras que el apartado segundo ampararía un mecanismo de consulta únicamente procedimental. El consejo de alcaldes responde, sin embargo, a la primera posibilidad.³² No obstante, muchos reglamentos han optado únicamente por la segunda, estableciendo mecanismos de participación municipal que se traducen en simples consultas —potestativas o preceptivas— a los alcaldes de los municipios.

El consejo de alcaldes es un organismo consultivo que se constituye al amparo del mencionado artículo 19.1 y en virtud de la potestad de autoorganización del pleno del consejo comarcal. Su función principal es informar de las decisiones comarcales de especial interés municipal que afecten a la comarca y al consejo comarcal. Está integrado por los alcaldes de todos los municipios de la comarca o por las personas en que deleguen. Es convocado por el presidente a iniciativa propia,³³ aunque en determinados casos la convocatoria será preceptiva (por ejemplo: en la modificación de la demarcación o del nombre de capitalidad de la comarca, en la conversión de una compe-

32. Artículo 19.1 de la Ley 6/1987: «De acuerdo con lo que establezca el reglamento orgánico de la comarca, el pleno del consejo comarcal puede convocar a los alcaldes de los municipios de la comarca para que informen de las decisiones comarcales de especial interés municipal, antes de someterse a la aprobación del pleno.»

33. En varios ROC se prevé la posibilidad de que se convoque a requerimiento del pleno, a iniciativa de 1/5 parte de los alcaldes que integran la comarca o de un número de alcaldes que representen, al menos, un 25 % de los habitantes de derecho de la comarca.

tencia municipal y en la elaboración del programa de actuación comarcal). Con ocasión de estas reuniones, el consejo de alcaldes podrá formular propuestas para resolver los problemas que afecten a los municipios que lo componen, emitir informes y sugerencias, pedir información del presupuesto y de los programas comarcales, etc.

En definitiva, la creación de este órgano con funciones consultivas posibilita compensar la representatividad deficiente que el sistema electoral otorgaba a los municipios, respecto a una realidad que, por otro lado, les afectaba directamente.

5. Órganos de asesoramiento y control

Los reglamentos orgánicos establecen toda una constelación de órganos que complementa la organización del consejo comarcal. El número de éstos y su naturaleza y función puede variar de un reglamento a otro, de manera que, para no alargarnos demasiado, nos limitaremos a enumerar los más comunes. A modo de ejemplo mencionamos:

- *Comisiones informativas*: son órganos colegiados; su función básica reside en el estudio, informe, dictamen y control de los asuntos, cuya competencia corresponde al pleno. Pueden ser de carácter general y permanente, para grandes áreas funcionales, o de carácter especial, para un tema en concreto y un período determinado.
- *Grupos políticos comarcales*: son colectivos del consejo comarcal integrados por consejeros que pertenecen a una misma candidatura y que representan una postura oficial en las cuestiones de orden y de funcionamiento del pleno, así como en los asuntos que a él se someten.
- *Junta de Portavoces*: es un órgano no resolutorio ni ejecutivo integrado por los portavoces de los grupos políticos y presidido por el presidente del consejo comarcal. Asesora al presidente en los casos en que las competencias son del pleno o en que se hayan de adoptar medidas para situaciones de catástrofe, de infortunios públicos o de grave riesgo del presidente.
- *Consejos sectoriales de participación*: son organismos desconcentrados, con atribuciones delegadas en relación a determinadas materias. Algún reglamento orgánico crea, por ejemplo, el consejo económico y social, a fin de que dictamine, en materia económica y social, los asuntos de interés comarcal.

Para finalizar, recordemos únicamente que el consejo comarcal, a través de la potestad de autoorganización y al amparo de los artículos 13.3 y 15.2.b de la Ley de organización comarcal, tiene vía abierta para crear aquellos órganos de gestión o gobierno que considere oportunos, respetando siempre el principio de economía organizativa.

III. Apéndice bibliográfico

- Ayuntamiento de Barcelona, *Documents de treball per a la Carta municipal*, Barcelona, 1987.
- Álvarez Barrio, M. «La comarca», dentro de la obra colectiva *Jornadas de estudio sobre la organización territorial del Estado*, I, Madrid, 1985.
- Argullol Murgades, E., *L'organització territorial de Catalunya*, Barcelona, 1986.

- Bayona Rocamora, A., «La organización territorial de Cataluña: Marco jurídico y propuestas», *Autonomies*, 1986, núm. 5.
- Bayona Rocamora, A., «Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña» en *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», dentro de la obra colectiva *Tratado de derecho municipal*, Madrid, 1988.
- Esteve Pardo, J., «La reforma de Rudolf von Gneist y su definitiva impronta en la actual conformación del Kreis o ente comarcal alemán», en *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», dentro de la obra colectiva *Tratado de derecho municipal, I*, Madrid, 1988.
- Ferret Jacas, J., «Las organizaciones supramunicipales en España: las comarcas», en *Revista de Estudios de la Vida Local y Autonómica*, 1992, núm. 254.
- Font Llovet, T., «La comarca y las estructuras del gobierno local», dentro de la obra colectiva *La provincia en el sistema provincial*, Madrid, Barcelona, 1991.
- Giannini, M. S.; Entrena, R.; Parejo, L. *et. al. La comarca como ente territorial*, Barcelona, 1984.
- Losada Marrodán, C., «El gerente comarcal», en *Autonomies*, 1989, núm. 11.
- Martín Mateo, R., *Entes locales complejos*, Madrid, 1987.
- Mir Bagó, J., *La reforma del règim local a Catalunya*, Barcelona, 1991.
- Miró Miró, R., «La comarca en las leyes de organización territorial de Cataluña», en *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», en *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», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1992, núm. 1.
- Pallarés, F.; Canals, R., «La elección de los consejos comarcales en las propuestas sobre organización territorial de Cataluña», en *Autonomies*, 1986, núm. 5.
- Parejo Alfonso, L., «La potestad normativa de los entes locales territoriales necesarios», dentro de la obra colectiva *Ponències del Seminari de dret local*, Barcelona, 1993.
- Prats Català, J., «La comarca», dentro de la obra colectiva *Tratado de derecho municipal, I*, Madrid, 1988.
- Prunés Santamaria, «Els consells comarcals no representaran ni els ciutadans ni els ajuntaments», en *Revista de Catalunya Municipal*, 1987, núm. 12.
- Quintana López, T., «Las comarcas en Castilla y León. La comarca del Bierzo», en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, 1993, núm. 3.
- Rivero Ysern, J. L., «Consideraciones generales en torno a la comarca», en *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» en *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», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1991, núm. 252.
 - Sosa Wagner, F., *Manual de derecho local*, Madrid, 1987.
 - Tornos Mas, J., «El ente comarcal en la Ley catalana de alta montaña» dentro de la obra colectiva *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», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, 1992, núm. 255-256.
 - Vilà Valentí, J.; Sarrión Gualda, J., *El sentit històric de la comarca a Catalunya*, Barcelona, 1992.

