

# LA DETERMINACION DE LAS COMPETENCIAS DE LAS COMARCAS EN CATALUÑA

POR

FRANCESC LLISSET BORRELL

**SUMARIO:** INTRODUCCIÓN.—1. ACOTAMIENTO DEL TEMA.—2. LA INFLEXIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS FRENTE A LA RIGIDEZ TRADICIONAL IMPUESTA POR EL PRINCIPIO DE SU IRRENUNCIABILIDAD.—3. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES (PROVINCIAL Y MUNICIPAL).—4. INCIDENCIA DE LA COMARCA SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES CON ARREGLO AL PROYECTO DE LEY BÁSICA DEL RÉGIMEN LOCAL DE UCD.—5. INCIDENCIA DE LA COMARCA SOBRE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES CON ARREGLO AL PROYECTO DE LEY BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE UCD.—6. INCIDENCIA DE LA COMARCA SOBRE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD.

## 0. INTRODUCCIÓN

Ha sido presentado al Parlamento de la Comunidad autónoma de Cataluña, de acuerdo con el artículo 5.º del Estatuto de Autonomía, un proyecto de Ley de Organización Comarcal.

El proyecto de ley adolece de ese tremendo peso que la división republicana en 38 comarcas y 9 veguerías ejerce todavía, míticamente, sobre la ideología catalanista. También adolece de una defectuosa articulación —no sorprendente, por otra parte, en países tributarios del régimen local francés— entre las comarcas que se esbozan como entes locales y la Generalidad, pues declara paladinamente la coexistencia de las comarcas y la de unos servicios periféricos de la Generalidad, en la mejor línea de una administración local paralela y duplicada.

Queda, con todo, reconocida la existencia de unos intereses comarcales específicos, que convierte a la comarca en un ente local de naturaleza territorial y fines genéricos.

La organización del ente comarcal queda estructurada así: *una junta comarcal*, de representación indirecta de los municipios integrados, desde 7 a 21 miembros, según la cifra de población, y un

gerente, designado y separado libremente por la Junta. Aparece claramente diferenciadas las figuras del Presidente de la Junta, al que no corresponden más atribuciones que las propias de un Presidente de órgano colegiado, y el Gerente, como órgano ejecutivo de la entidad no subordinado al Presidente, sino al *colegium* o junta comarcal.

Las competencias podrán ser obligatorias y voluntarias o asumidas, bien unilateralmente, bien por convenio. Se consideran competencias obligatorias:

- Planificación, ejecución y control urbanísticos supramunicipales.
- Infraestructuras supramunicipales (traídas de aguas potables, tratamiento y aprovechamiento de residuales; tratamiento de residuos sólidos; conservación y reparación de caminos residuales).

Pueden ser servicios asumidos los siguientes: *servicios sociales* (establecimientos sociales y culturales; jardines de infancia, asilos de ancianos, instalaciones deportivas y para la juventud), *servicios sanitarios* (promoción de la salud; centros de asistencia primaria y hospitales comarcales; control alimentario; servicios funerarios), *servicio de comercio interior comarcal* (mataderos, ferias y mercados comarcales y mayoristas; concursos y exposiciones; turismo y transporte comarcal) y *servicios de asistencia al municipio* (jurídica, económica y técnica).

La ampliación a otros servicios, en principio de otros entes públicos, debe producirse por vía de convenio, descentralización, desconcentración o delegación.

La Generalidad se reserva la potestad de avocar las competencias comarcales defectuosamente ejercidas, que, a la vista de los recursos puestos a disposición de los nuevos entes supramunicipales, serán, sin duda, abundantes. No se otorga, en efecto, a las comarcas impuesto alguno que garantice una mínima autonomía financiera, a no ser el controvertido canon de producción energética que la legislación vigente atribuye a las Diputaciones. Se trata de que la Ley de Presupuestos de la Generalidad determine los criterios que han de seguir las Diputaciones catalanas para distribuir entre las comarcas dicho canon.

El peso mítico de una realidad divisional apenas histórica —no data más allá de cincuenta años— ha permitido que el proyecto de

ley arremeta contra la consolidación definitiva de la Corporación Metropolitana de Barcelona. A este efecto, declara que las comarcas históricas afectadas desplegarán sus competencias en la medida en que no estén atribuidas actualmente a esa Entidad. Basta advertir que este proyecto de ley crea un nuevo nivel territorial que añadir a los cinco existentes (estatal, autonómico, provincial, metropolitano y municipal) para, racionalmente, descalificarle, por la confusión que introduciría en un área del territorio catalán que concentra más de la mitad de la población de la Comunidad autónoma.

Por los motivos indicados, y al margen de cualquier partidismo, he tratado de esquematizar un posible sistema, entre otros igualmente válidos, de determinación de las competencias administrativas de las nuevas comarcas catalanas, dentro de la línea de la mejor doctrina en cuanto a articulación de las comarcas en las estructuras territoriales de la Generalidad-Comunidad, dejando a salvo la singularidad del área metropolitana barcelonesa que pide a gritos ampliación geográfica, reestructuración organizativa y formulación de unas competencias entre las que no son menos importantes las de transportes y actividades clasificadas, exigidas por un bienestar ciudadano mejor.

### 1. ACOTAMIENTO DEL TEMA

La nueva entidad territorial de la comarca encuentra su fundamento jurídico inmediato en el artículo 5.º.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña, y su presupuesto constitucional en el artículo 152.3 de la Constitución.

Con arreglo al artículo 5.º.3 del Estatuto de autonomía, la creación de las comarcas, en concreto, debe ser objeto de una ley del Parlamento encargada de regular «la organización territorial de Cataluña». El artículo 9.º.8 del mismo texto estatutario atribuye a la Generalidad la competencia en la regulación por ley autonómica del régimen local, en el marco de los principios básicos de la Administración local a que se refiere el artículo 149.18.1 de la Constitución.

El Gobierno de UCD remitió a las Cortes el proyecto de ley por el que se aprueban las Bases de la Administración local, que ha sido objeto de múltiples enmiendas, entre las que sobresale una a la totalidad, presentada por el Grupo Socialista del Congreso.

Para el tratamiento del tema de las competencias de las comarcas, esencial en la estructuración del poder territorial en Cataluña, tomaremos como piedra de toque el proyecto de ley básica de UCD, sin perjuicio de que modificaciones ulteriores impongan un replanteamiento de algunos aspectos de los que hemos de abordar aquí. Entendemos que la simple existencia en nuestro Derecho autonómico de las comarcas como entidad territorial obliga a hacer, con la prioridad que el caso requiere, una exposición de su problemática y un intento de determinación de sus posibles competencias, en pugna con los demás entes administrativos, en especial los municipios y las provincias.

## 2. LA INFLEXIÓN DE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS FRENTE A LA RIGIDEZ TRADICIONAL IMPUESTA POR EL PRÍNCIPIO DE SU IRRENUNCIABILIDAD

Frente al tradicional principio de la irrenunciabilidad de la competencia administrativa, proclamada por el artículo 4.º de la Ley de Procedimiento Administrativo —salvo los supuestos de delegación, avocación o sustitución previstos por las leyes—, debemos apresurarnos a afirmar que no se puede configurar un espacio comarcal prescindiendo de la institución municipal. Sabemos que la comarca, con arreglo al artículo 152.3 de la Constitución, es una agrupación de municipios, distinta de la provincia. El municipio ha de quedar afectado por la creación de la comarca, pero también la competencia provincial y, por delegación, incluso, la competencia de la Comunidad autónoma, si, ciertamente, quiere aplicarse entre nosotros el constitucional principio de la descentralización o el de la desconcentración a que se refiere el artículo 103 de la Constitución.

En este sentido, la Sentencia del Tribunal constitucional de 28 de julio de 1981, en el cuarto párrafo del fundamento jurídico 3, dice textualmente:

«... la Constitución preconfigura una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las Comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito». «Si el poder público ha de distribuirse entre más entes que

los anteriormente existentes, cada uno de éstos ha de ver restringida lógicamente parte de la esfera de dicho poder que tenía atribuida. En definitiva, hay que efectuar una redistribución de competencias en función del respectivo interés entre las diversas entidades, para que el modelo de Estado configurado por la Constitución tenga efectividad práctica.»

La misma Sentencia, abundando en esa idea, alude a las agrupaciones municipales distintas de la provincia, que podrán asumir el desempeño de funciones que antes correspondían a los municipios o a las provincias, e, incluso, actuar como divisiones territoriales de la Comunidad autónoma para el ejercicio descentralizado de las potestades propias de ésta.

«Es obvio, en definitiva —concluye en este punto la Sentencia—, que *la aparición de nuevas entidades territoriales ha de tener una profunda repercusión sobre la delimitación de cuál sea el interés propio de las hasta ahora existentes y, en consecuencia, sobre su ámbito competencial.*»

### 3. LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL DE LAS AUTONOMÍAS LOCALES (PROVINCIAL Y MUNICIPAL)

Los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución garantizan la autonomía de las provincias y de los municipios «para la gestión de los respectivos intereses».

No precisa la Constitución cuáles sean estos intereses ni cuál el haz mínimo de competencias que para atender a su gestión debe el legislador atribuir a estas entidades locales, aunque sí cabe derivar de la Constitución razones que apuntan a la posibilidad de que *estos intereses y las competencias que su gestión comporta han de ser inflexionados para acomodar estas piezas (provincias y municipios) de nuestra estructura jurídico-política a otras entidades autónomas de nueva creación, como es el caso de la comarca (vid. Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981, segundo párrafo de su fundamento jurídico número 3).*

Partimos de la hipótesis de que el legislador ordinario se ha pronunciado en relación con las competencias municipales y provinciales en la forma indicada en el proyecto de UCD de Ley Básica de la Administración Local. ¿Cuál es el núcleo esencial de estas instituciones constitucionalmente garantizado, a partir del que puede operarse la transferencia a la comarca para constituir un nuevo ámbito competencial que dé soporte a la nueva entidad creada por el artículo 5.º del Estatuto de autonomía de Cataluña, conforme al artículo 152.3 de la Constitución?

«El legislador puede, según la tan repetida Sentencia de 28 de julio de 1981 (fundamento jurídico tercero, *in fine*), disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero, y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido sólo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución.»

La Ley Básica de la Administración Local, con arreglo al artículo 149.1.18 de la Constitución, ha de dotar de concreción a los contenidos esenciales básicos que la repetida Sentencia del Tribunal Constitucional sólo formula de manera general y abstracta (fundamento jurídico núm. 7). No obstante, y de acuerdo con PAREJO ALFONSO, L. (*Garantía institucional y autonomías locales*, IEAL, Madrid, 1981, página 164), el contenido básico, esencial o nuclear otorgado por la Constitución a la autonomía local se reconduce a lo siguiente:

— Necesidad de que los entes locales tengan atribuidas las potestades reglamentarias, de autoorganización, de personal y tributario-financiera en relación con los respectivos intereses.

— Necesidad de que los entes locales tengan atribuidas competencias en cuantas materias o sectores de actuación pública tengan incidencia en los intereses de la colectividad municipal o provincial que institucionalizan, teniendo, sin embargo, en cuenta los intereses de las comunidades supralocales asimismo involucradas. (*Vid.*, a mayor abundamiento, Sentencia del Tribunal Constitucional de 2 de febrero de 1981 sobre la Ley vigente de régimen local y la inconstitucionalidad sobrevenida de algunos de sus preceptos.)

La coincidencia de intereses de las distintas entidades públicas en un mismo sector de actividad postula que, junto a las escasas *competencias exclusivas* de los entes locales, debamos colocar las *competencias concurrentes*, en las que aparecerán funciones administrativas provinciales, regionales o estatales, e, incluso, las competencias que se hayan convertido en comarcales y, por tanto, no afectan a los intereses, sea de la comunidad municipal, sea de la provincial, al haber emergido otra esfera de intereses distinta y más acorde con los principios que han de informar una buena administración, con arreglo al artículo 103 de la Constitución.

4. INCIDENCIA DE LA COMARCA SOBRE LAS COMPETENCIAS MUNICIPALES CON ARREGLO AL PROYECTO DE LEY BÁSICA DEL RÉGIMEN LOCAL DE UCD

Esta incidencia deberá ser distinta —conforme a los principios constitucionales de que hemos de partir y que han quedado expuestos más arriba, en relación a que cada entidad debe encargarse de la gestión de sus respectivos intereses— en los siguientes supuestos:

- a) Municipios menores de 5.000 habitantes.
- b) Municipios de 5.001 hasta 20.000 habitantes (potestativamente).  
La incidencia no dependerá de la cifra de población del municipio, en caso de declaración específica de interés comarcal para uno o varios servicios.
- c) Municipios de un área metropolitana.

En principio, la comarca debe incluir los siguientes servicios:

— *Unidad central y de asistencia municipal*: Esta unidad incluiría los servicios jurídico-administrativos, los económico-financieros y la oficina técnica de obras y servicios municipales. Esta unidad se encargaría obligatoriamente del asesoramiento y de la asistencia técnica de los municipios de la comarca —pequeños con carácter ordinario, y hasta 20.000 habitantes con carácter potestativo— que lo solicitasen, e incluso de la gestión administrativa, presupuestaria y contable, redacción de proyectos técnicos y dirección de obras de los pequeños municipios y de planificación general, urbanística y económica y social de las actividades del sector público de la comarca, incluida la preparación para el área correspondiente del Plan de Obras y Servicios.

La dotación mínima de esta unidad sería la de un Secretario general letrado, un interventor-economista y un arquitecto o ingeniero, sin perjuicio de los puestos de trabajo que se consignaran en la correspondiente plantilla orgánica. Los indicados funcionarios directivos serían, a la vez, los propios de la Administración comarcal, sin perjuicio de la existencia de jefaturas inmediatas interpuestas, si el servicio lo requiriese.

— *Unidad de protección ciudadana*, que incluiría los servicios municipales de policía municipal, protección civil, extinción de incendios y, en su caso, protección del medio ambiente (incluidos los trámites municipales correspondientes a las actividades clasificadas).

— *Unidad de servicios de salubridad e higiene*, que comprendería centros de sanidad de urgencia, cementerios y servicios fúnebres y policía sanitaria en general.

— *Unidad de servicios colectivos y sociales* (asistencia a minusválidos, ancianos, promoción de otros servicios sociales).

— *Unidad de urbanismo y ordenación del territorio* (planificación y disciplina urbanística, y gestión si se solicitase).

— *Servicios de interés comarcal* (matadero, mercado y defensa del consumidor, transporte colectivo intercomarcal, en su caso, instalaciones deportivas y servicios del ocio, suministro de agua y depuración de residuales y tratamiento de residuos sólidos).

Los municipios de menos de 5.000 habitantes estarían obligados a llevar un libro de actas de las sesiones de sus órganos de gobierno, pero tanto la gestión administrativa como presupuestaria y contable y técnica sería realizada gratuita y automáticamente por la comarca, a través de su unidad central o las demás que fuesen necesarias, a juicio de ésta. En lo demás, los municipios inferiores a esta cifra de población serían totalmente autónomos, lo que no impediría que, a efectos de simplificación administrativa, su presupuesto no fuera confeccionado en forma esquemática y aprobado, previa la conformidad del Ayuntamiento, por la Comarca, que seguiría un procedimiento único, sin trastocar el carácter territorial de los respectivos ingresos y gastos, que guardarían, en todo caso, la necesaria correlación.

Los municipios superiores a dicha cifra de población y hasta 20.000 habitantes podrían optar por utilizar las unidades comarcales, o alguna de ellas, previo convenio de colaboración con la comarca, o



quedar excluidas de una Administración conjunta, excepto en cuanto a los servicios que fueran declarados de interés comarcal expresamente, de entre los señalados más arriba, con audiencia por un mes de todos los Ayuntamientos afectados, a través de la formación de un plan coordinado del servicio de que se trate, que incluiría el proyecto técnico, en su caso, y los aspectos socioeconómico, financiero y de repartimiento de cargas y de reparto jurídico de funciones entre la comarca y los Ayuntamientos y forma de gestión. Se impondría la posibilidad de un recurso de alzada por quince días de los Ayuntamientos afectados ante el Consell Executiu de la Generalidad, a propuesta de la Conselleria de Governació.

Los municipios superiores a 50.000 habitantes quedarían constituidos automáticamente en municipios-comarca, con jurisdicción exenta de la institución comarcal, sin perjuicio de la posible mancomunidad de servicios o de establecer con ésta los convenios de colaboración que se creyesen adecuados. De todas formas, y atendidas las circunstancias del caso, el Consell Executiu de la Generalidad debería poder imponer la integración comarcal de los municipios de hasta 50.000 habitantes, al meno en cuanto a los servicios declarados de interés comarcal.

Los municipios de un área metropolitana deberían ser sometidos a un régimen especial, mediante el Estatuto de la Corporación Metropolitana, que ha de ser objeto, de conformidad con la ley básica de Administración local y las enseñanzas del Derecho comparado, de un estudio especial más detallado.

#### 5. INCIDENCIA DE LA COMARCA SOBRE LAS COMPETENCIAS PROVINCIALES CON ARREGLO AL PROYECTO DE LEY BÁSICA DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL DE UCD

Esta incidencia encuentra, por lo pronto, dos limitaciones:

1.<sup>a</sup> La garantía institucional de la autonomía provincial, en los términos señalados por la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1981.

2.<sup>a</sup> La transferencia o delegación de servicios de las Diputaciones a la Generalidad, exigida por un planeamiento coordinado derivado de la naturaleza de dichos servicios.

Con estas limitaciones entendemos que deben ser transferidas a las comarcas las siguientes funciones:

— *Asistencia jurídica, económica y técnica a todos los municipios de la provincia, y, en especial, a los pequeños municipios a que se refiere el artículo 30.*

La solución comarcalizadora que propugnamos se funda no sólo en un acercamiento de la asistencia a los municipios beneficiarios, sino, lo que es más importante, la fusión de dichos servicios de asistencia con los de gestión jurídico-administrativa, presupuestaria y contable, y de redacción de proyectos y dirección de obras, cuya comarcalización viene a resolver, con una gran economía de costes, la insatisfactoria e ineficaz gestión municipal, fruto de la estrechez del ámbito geográfico en que se mueve.

— *Construcción y mantenimiento de instalaciones deportivas, competencia conexas con los servicios de instalaciones deportivas y servicios del ocio, transferibles de los municipios, competencias una y otra que hallan su lugar de encuentro eficaz en la comarca.*

— *Ordenación del territorio y gestión urbanística, en la medida que no sean competencias transferidas a la Generalidad, dado que el ámbito comarcal sustituiría, en su caso, al municipal en materia de planeamiento y de disciplina urbanística.*

— *La preparación y ejecución del Plan de Obras y Servicios, cuya comarcalización es postulada, desde hace tiempo, desde distintos frentes, al menos a nivel de propuesta.*

## 6. INCIDENCIA DE LA COMARCA SOBRE LAS COMPETENCIAS ADMINISTRATIVAS DE LA GENERALIDAD

El elemental principio de autonomía, así como el de eficacia gestora, recomienda que la comunicación de los acuerdos municipales a efectos de control de legalidad a la Generalidad sea realizada a través de la comarca, como Administración indirecta, a fin de que ésta formule propuesta concreta a la Generalidad, para acudir o no a la Sala de lo contencioso-administrativo. Esta tarea estaría íntimamente conexas con la de asistencia jurídica, que, con la económico-financiera y la técnica, vertebraría el eje administrativamente justificativo de la nueva entidad.

Por supuesto, que las Comisiones provinciales de urbanismo y las de actividades clasificadas deberían ser incluidas en el seno de las Diputaciones provinciales, como medida descongestiva de la Generalidad, en relación directa con los municipios, con posibilidad de que éstas, a su vez, delegaran en la comarca, por ejemplo, la aprobación de proyectos técnicos y otros actos urbanísticos de menor entidad.

En virtud de lo expuesto, estamos en disposición de establecer las siguientes

### CONCLUSIONES

1.<sup>a</sup> El ámbito competencial de la comarca, creada como entidad territorial por el artículo 5.º del Estatuto de Cataluña, al amparo del artículo 152.3 de la Constitución, es función de la necesaria inflexión que ha de producirse en las competencias municipales y provinciales, y aun de la Generalidad, en cuanto esta inflexión no afecte al núcleo esencial de la autonomía garantizada constitucionalmente por los artículos 137, 140 y 141 de la Constitución.

2.<sup>a</sup> El principio de diversidad, que se ha impuesto doctrinalmente, frente al principio de la uniformidad, fuerza a que la organización de las diferentes comarcas, aun obedeciendo a unos principios comunes, pueda ser distinta. Ello postula su creación, en concreto, mediante el procedimiento de la que denominamos carta comarcal, previa su delimitación geográfica.

3.<sup>a</sup> Entre los principios generales que han de servir de estructuración al mapa comarcal, se impone la distinción entre comarcas ordinarias y comarcas de área metropolitana. Las primeras tienen por objeto el resolver, ante todo, el problema de la incapacidad gestora de los pequeños municipios —menores de 5.000 habitantes—, pero también, en segundo lugar, el vertebrar el territorio, cuando los municipios no alcancen los 50.000 habitantes, imponiéndose, traspasada esta cifra de población, la consideración de la figura del municipio-comarca. Entre estos municipios-comarca y los demás se establece una fórmula obligatoria para los pequeños y potestativa para los medianos, pero obligatoria, en todo caso, para los servicios declarados de interés comarcal, que permitiría la máxima flexibilidad para adaptarse a las diferentes circunstancias. No debe olvidarse que en Cataluña sólo existen quince municipios de más de 50.000 habitantes, por

lo que las entidades locales de gestión quedarían reducidas, sin merma para la autonomía municipal —hoy y en el futuro puro nominalismo para los pequeños municipios, según experiencia universal—, a diez municipios-comarca (se excluyen los del ámbito metropolitano) más las comarcas ordinarias que se constituyeran.

4.<sup>a</sup> Las comarcas integradas en un área metropolitana no han de cumplir el papel de potenciación de pequeños o medianos municipios, con el objetivo global de vertebrar y equilibrar el territorio catalán, sino el de auxiliar a las Corporaciones metropolitanas existentes o que se creen, en reconocimiento de la unidad socioeconómica surgida de la confusión urbana de varios municipios, que demandan una respuesta unitaria. Por tanto, estas comarcas actuarían por delegación competencias resolutorias del área metropolitana y, sobre todo, serían estructuras de participación de todo el conglomerado metropolitano. Este problema debe conectarse con el proyecto de división en distritos del Ayuntamiento de Barcelona, y exige, por su especificidad, un tratamiento diferencial.

5.<sup>a</sup> La competencia comarcal incidiría sobre las áreas siguientes: *servicios de administración conjunta* (asistencia y gestión jurídico-administrativa, económico-financiera y oficina técnica de Ingeniería y Arquitectura, y Plan de Obras y Servicios); *protección ciudadana; salubridad e higiene; servicios sociales; urbanismo y ordenación del territorio y servicios de interés comarcal*, así declarados expresamente *ab origine* o en trámite posterior.

6.<sup>a</sup> En cada una de las áreas señaladas sería obligatoria, antes de que la comarca asumiera un servicio, la formación de un plan coordinado de establecimiento y funcionamiento del servicio, en el que se analizarían no sólo los aspectos socioeconómicos y técnicos del mismo, sino los financieros, con reflejo de la repercusión en cada Ayuntamiento, y de la forma jurídica de gestión, indicativa de la participación de los dos niveles implicados: el comarcal y el municipal.

Por supuesto que el plan coordinado debería ser aprobado por el Consell Comarcàl y sometido a audiencia de los Ayuntamientos, con posibilidad de recurso de alzada de los municipios interesados ante el Consell Executiu de la Generalidad.

## ADDENDA

**Los Consejos comarcales de Alta Montaña en Cataluña**

Ha entrado en vigor hace pocos días la Ley de Alta Montaña aprobada por el Parlamento catalán y publicada en el *Diario Oficial* de la Generalidad el día 16 de marzo último. El hecho ha pasado inadvertido, sorprendentemente, entre los propios interesados, pese a que los Consejos comarcales han de tener aprobados sus Estatutos y Normas de funcionamiento a finales de septiembre próximo. Por esta razón llamamos la atención sobre una Ley autonómica de impacto directo en la calidad de vida de todos los catalanes como es la Ley de Alta Montaña, con aspectos organizativos sobresalientes, más imaginativos e innovadores que los que ha aportado la Ley estatal de agricultura de montaña de 30 de junio de 1982.

Poco más de cien mil habitantes, en situación demográfica y económicamente regresiva, habitan un territorio montañoso que representa la quinta parte de Cataluña. La agricultura y la ganadería son, ciertamente, su principal ocupación, pero los recursos naturales y para la ocupación del tiempo libre permanecen con su enorme potencial inexplorado y, a la vez, desprotegido de egoístas rapacidades ocasionales. El tratamiento especial de las zonas de montaña era una exigencia del artículo 130.2 de la Constitución y del artículo 9.º.10 del Estatuto de Cataluña; nuestro Parlamento ha respondido a este reto y sólo hace falta que los mecanismos administrativos que la Ley contempla —planes comarcales y Consejos comarcales— echen a andar y se traduzcan en transformaciones sociales, económicas y culturales de unas comarcas deprimidas, cuya relanzamiento coadyuve a alcanzar el equilibrio interno de la nacionalidad catalana.

Queremos detenernos en uno de los objetivos declarados por el artículo 1.º e) de la Ley cuya instrumentalidad no destiñe la gran trascendencia de la norma: «dotar a las comarcas de montaña de una infraestructura administrativa que garantice la asistencia técnica a los municipios montañosos que la precisen». Según el artículo 15.3, «el Consejo de comarca ha de disponer, como mínimo, de un secretario, de un auxiliar administrativo y de un local en que radicará la sede de la entidad». «El Consejo ejecutivo de la Generalidad habrá de dotar a las comarcas de montaña —en cumplimiento de la disposición transitoria segunda— de los bienes y medios necesarios para llevar a

término las funciones que esta ley les atribuye». Entre estas funciones ha de destacarse la cláusula general de «representar y defender los intereses generales de la comarca de montaña». La concreción de estos intereses comarcales corresponderá, sin duda, a los Estatutos de la comarca, con cuya aprobación las competencias municipales quedarán inflexionadas en la medida en que los dos representantes de cada Ayuntamiento en el Consell determinen, conforme a la importante doctrina que, en esta materia, ha dejado sentada el Tribunal Constitucional (Sentencia de 28 de julio de 1981, fundamento 3, párrafo 2.º, sobre las Diputaciones catalanas).

Las comarcas de montaña —Alto Urgel, Cerdaña, los dos Pallars, Ripollés, Vall d'Arán, Bergadà, Solsonés y Garrotxa— serán, pues, lo que sus habitantes deseen. De aquí la importancia que reviste la elaboración de sus respectivos Estatutos, en los que habrá de recogerse la realidad plural de nuestra montaña, las peculiaridades de cada comarca de montaña, que, dentro de sus límites históricos, se califica en la Ley de entidades territoriales y, por tanto, con fines genéricos sedimentados alrededor de los intereses comarcales como definidores de una competencia intermedia entre la del Estado-Generalidad y la de los municipios. La comarca de montaña va mucho más allá de lo que en apariencia y una primera lectura de la Ley pudiera hacer pensar. Siendo importante la función que le corresponde en la tramitación y ejecución del plan comarcal de montaña, como instrumento de coordinación de acciones y proyectos de mejora y desarrollo de su territorio, el mayor interés radica en la posibilidad de asistencia técnica-administrativa, jurídica, financiera, gestora a los Ayuntamientos. El ámbito geográfico municipal —hay que reconocerlo una vez más— se ha quedado pequeño, y ésta de 1983 puede ser una oportunidad única para ensayar una solución comarcalizadora que late bajo la Ley de Alta Montaña.

Esperemos que una reglamentación restrictiva, sectorial o alicorta no aborte, si se toma a tiempo conciencia de las posibilidades de la nueva fórmula organizatoria, una normativa legal prometedora que, puesta a prueba como experiencia piloto, podría muy bien ser una rica contribución de Cataluña al régimen local que tanto nuestra Comunidad autónoma como España entera necesitan.