

Comarca y comarcalización: La experiencia de Catalunya

JOSEP OLIVERAS SAMITIER

UNIVERSIDAD ROVIRA I VIRGILI
TARRAGONA

1. La idea de comarca

En Catalunya el nombre de comarca como denominación de un territorio que mantiene una cierta homogeneidad en sus condiciones del medio natural y en sus actividades humanas se remonta a tiempos muy lejanos. Marca y comarca significan etimológicamente límite y frontera, y la misma Catalunya inicia su historia nacional como marca hispánica del reino de los francos. En pergaminos de los siglos IX al XI existen denominaciones territoriales que nominalmente coinciden con algunos de los actuales nombres de comarcas, el análisis de estos topónimos permite afirmar que aluden a algún hecho o característica del relieve, como puede ser una depresión, una llanura, una zona montañosa –casos del Valles, Bages, Pallars–, mientras que en otros casos se alude a un hecho humano como el asentamiento en el territorio de una tribu íbera, así la Cerdanya indica el territorio habitado por los Cerretani y el Bergueda el área de los Bergistani.

Las anteriores denominaciones en ningún caso hacían referencia a unas divisiones jurídico-administrativas, como fueron a lo largo de la Edad Media los condados y vizcondados o las mismas “vegueries” en cuya capital se administraba la justicia en nombre del rey, pero irán permaneciendo en el lenguaje popular como indicación de un territorio que presenta unas características fácilmente reconocibles.

Es en el sentido de división natural como el nombre comarca vuelve a aparecer en la primera descripción geográfica de Catalunya realizada según los cánones renacentistas inspirados en la Historia Natural de Pli-

nio el Viejo. El jesuita Pere Gil escribe en el año 1600 que Catalunya puede dividirse en 27 partes, partidas de tierra, climas o comarcas, de las cuales cita sus principales villas y lugares, lo cual permite establecer una verdadera delimitación, coincidente en buena parte con áreas fitogeográficas distintas, pero también con territorios de influencia de algunas ciudades, fuese por razones administrativas –capitales de “vegueria” y sedes episcopales–, por razones eminentemente mercantiles, o por ambas a la vez.

La relación de ámbitos comarcales, no siempre coincidentes con los establecidos por Pere Gil, aparece en otros autores de los siglos posteriores y la localización comarcal sin su delimitación se encuentra también impresa en los principales mapas de las escuelas flamencas y francesas. Mientras que la división administrativa de las “vegueries” se verá sustituida por los corregimientos, las intendencias y ya en el siglo pasado por las provincias.

El rechazo de la provincia como división administrativa y la propuesta de una organización administrativa comarcal como la más adecuada a los intereses de Catalunya se acentuará en el último cuarto del siglo pasado, al considerar las agrupaciones catalanistas y también los federalistas que la organización provincial atentaba contra la unidad territorial, económica y política de Catalunya. La actuación caciquil y a veces también despótica de los gobernadores civiles ayudaban a mantener e incrementar la reivindicación de una organización comarcal superadora de la provincia. En 1883 el proyecto de Constitución del Estado Catalán reclamaba como órgano intermedio de comunicación y gobierno entre los Municipios y el Estado federal, la comarca o circunscripción; y en 1892, el catalanismo conservador en las Bases de Manresa proclama que “La división territorial sobre la cual se desarrolla la gradación jerárquica de los poderes gubernativo, administrativo y judicial tendrá por fundamento la comarca natural y el municipio”.

La comarca es definida en 1892 como una sociedad natural y política compuesta de la agregación de muchos municipios que radican todos ellos en una corta extensión de territorio. Las relaciones de vecindad entre sus habitantes conllevan derechos y deberes que reclaman una entidad reguladora: la comarca. En la base 10 se precisa que la comarca tenga el mayor número de atribuciones administrativas para el gobierno de sus intereses y satisfacción de sus necesidades y que para ejercer sus competencias se organice mediante un consejo nombrado por los municipios.

A partir de entonces se sucederán las propuestas de delimitación comarcal que se pueden dividir en dos grandes grupos, por un lado aparecen los naturalistas (excursionistas, geólogos, botánicos, etc.) que intentan establecer una división comarcal basada en la búsqueda de unas características naturales homogéneas, y cuyos elementos determinantes deben ser el clima, la litología y la vegetación, los cuales permiten diferenciar una comarca de las vecinas. Por otro lado están los historicistas que buscan en la historia medieval la formación de unos centros de poder y de una articulación territorial basada en unas comunicaciones, usos y costumbres jurídicas y unas relaciones económicas que perduran a lo largo de los siglos y definen una unidad territorial.

La síntesis entre las dos tendencias y su adecuación a las necesidades reales de la población de los años treinta del presente siglo fue obra de la Ponencia del estudio de la división comarcal de Catalunya, creada en 1931 y dirigida por el geógrafo Pau Vila, conocedor de las nuevas corrientes de la Geografía regional francesa fundada por Paul Vidal de la Blache. La Ponencia basó sus trabajos en la interrelación que existe en un territorio de elementos físicos, sociales y económicos, concediendo especial relevancia a las áreas de mercado y a la incidencia territorial de los partidos judiciales y de las comunicaciones. Vila escribió que era necesario “preparar un proyecto de una nueva estructuración del país que respondiera a las necesidades de la tierra”, y que la nueva división debía ajustarse a las necesidades del momento y ser apropiada para el gobierno y la administración del país, criterios que implicaban dividir Catalunya “en el más pequeño número de demarcaciones, con la finalidad de no multiplicar los gastos de la administración” y en estudiar la posibilidad de crear superdivisiones que englobaran a varias comarcas.

Los trabajos de la Ponencia finalizaron en 1933, pero la estructura administrativa comarcal, debido a los recelos político-administrativos que creaba, no sería aprobada hasta 1936 cuando se había iniciado ya la guerra civil. En los decretos de su creación se establece que el territorio de Catalunya queda dividido en regiones y éstas en comarcas. Regiones y comarcas eran órganos descentralizados de la Generalitat de Catalunya y carecían de cualquier competencia propia en contraposición a las ideas generadas con anterioridad y a las mismas deliberaciones producidas en el seno de la Ponencia, muy preocupada por encontrar unos contenidos a los continentes que delimitaban.

La pervivencia de la división comarcal de 1936, que dividía Catalunya en 9 regiones y 38 comarcas, fue debida fundamentalmente a los

análisis regionales de geógrafos, economistas y planificadores, al papel de los dirigentes comarcales de la oposición franquista residentes en las ciudades-capital de comarca, a las renovadas corrientes pedagógicas impulsoras del conocimiento del medio próximo antes que de los territorios lejanos, y a la misma necesidad de replantearse una organización administrativa que rompiera las burocratizadas estructuras provinciales.

2. La nueva organización territorial de 1987

Entre 1975 y 1987 se sucedieron diversas propuestas efectuadas por geógrafos, economistas, urbanistas y administrativistas sobre la mejor manera de organizar el territorio de la Comunidad Autónoma. Unas propuestas eran partidarias del mantenimiento tal cual de la división comarcal de 1936, mientras que otras, argumentando los cambios económicos y sociales acaecidos en cerca de cincuenta años, eran partidarias de una nueva propuesta de organización territorial en la que se tuviera muy en cuenta el papel de las nuevas comunicaciones por autopista, la densificación humana de las zonas litorales y los fenómenos de metropolización.

Una propuesta de organización territorial completamente distinta a la basada en comarcas es la que formularon J. Clusa y Ll. Casassas (1981) que planteaba el problema de la inadecuación de la organización municipal a la realidad del presente y proponían una gradación administrativa basada en las municipalias o agrupaciones de municipios, las regiones o circunscripciones descentralizadas de la Generalitat de Catalunya, y la propia administración del Gobierno Autónomo. A efectos de planificación defendían también el reconocimiento de las áreas metropolitanas de Barcelona y de Tarragona-Reus. Las razones de esta propuesta se fundamentaban en la imperiosa necesidad de establecer agrupaciones municipales para que todos los Ayuntamientos pudieran suministrar los servicios básicos para sus habitantes dentro de un área cuyas distancias y tiempos de desplazamiento fueran fáciles en tiempos y costes, cosa que era imposible para los pequeños municipios (en 1986, un 59% de los 940 municipios de Catalunya tenían menos de 1.000 habitantes). Con la formación de 127 municipalias, sin necesidad de suprimir los municipios, podían resolverse los problemas básicos de la administración local, mientras que la comarcalización implicaría la formación de unos nuevos entes administrativos que para la realización de funciones descentralizadas de la Generalitat se consideran inadecuados, debido a las transformaciones sufridas por la red de comunicaciones.

La polémica entre las diferentes propuestas se calmó en 1986 al empezarse a discutir la organización territorial en el Parlament de Catalunya. Entonces quedaron básicamente dos propuestas, la presentada por el partido de los socialistas catalanes (PSC-PSOE) y la de los nacionalistas de “Convergencia i Unió”. Los socialistas proponían organizar Catalunya en municipios, comarcas y regiones. Municipios y comarcas asumirían funciones de representación local y de articulación de la representación ciudadana, y las regiones funciones de gestión de los servicios públicos más complejos y costosos. Las comarcas serían fruto de un proceso gradual de institucionalización que partiría de la iniciativa de los alcaldes interesados en formarlas. En el Consejo Comarcal, participarían todos los municipios, representados por su alcalde, que dispondría de un voto por cada mil habitantes o fracción que residiesen en su municipio, con lo cual el alcalde del municipio de más habitantes podría convertirse fácilmente en el presidente del Consejo.

La propuesta socialista, inspirada parcialmente en los sindicatos intermunicipales franceses, fortalecía el papel de los municipios con mayor población y configuraba el ente comarcal como una administración complementaria de la municipal y de la regional, con amplias atribuciones en materia de la ordenación del territorio y del fomento de la actividad económica, pero era muy imprecisa en la forma de constituir las diferentes comarcas.

El proyecto de “Convergencia i Unió” —que casi íntegramente se convirtió en ley en 1987—, presenta un país organizado en municipios, comarcas (inicialmente las 38 del año 1936, pero con posibilidades de ser modificadas y ampliadas) y en unas futuras regiones, después de quedar integrada Catalunya en una sola provincia. La administración comarcal está regida por un Consejo Comarcal —con un presidente que puede ser cualquier consejero—, un gerente ejecutivo nombrado por el presidente y una comisión especial de cuentas. El número de miembros del Consejo Comarcal oscila entre 19, 25, 33 y 39, según el número de habitantes de la comarca y de acuerdo con cuatro categorías: de menos de 50.000 habitantes, de 50.001 a 100.000, de 100.001 a 500.000, y de más de 500.000 habitantes, respectivamente. Los consejeros representantes de cada grupo político se distribuyen de acuerdo con un procedimiento que es proporcional al porcentaje de votos y de regidores de cada partido, coalición, federación o agrupación electoral. A más habitantes de una comarca, menos consejeros le corresponden en relación al total de la población y no todos los municipios tienen un representante en el Consejo, al consi-

derarse estos representantes de un partido político en un ente territorial y no representantes de un municipio en una comunidad intermunicipal.

Las competencias de la comarca son las que le atribuye el Parlamento de Catalunya y pueden referirse a temas como la ordenación del territorio y el urbanismo, la sanidad, los servicios sociales, la cultura, el deporte, la enseñanza, la salubridad pública y el medio ambiente. También puede recibir competencias delegadas de la Generalitat, de los municipios y de las diputaciones. Las competencias deben estar incluidas en el programa de actuación comarcal, que debe determinar los servicios que el Consejo ha de ejercer a cuenta de los municipios que no pueden cumplir con los servicios mínimos obligatorios establecidos por la Ley Municipal, los servicios supramunicipales, determinados servicios municipales establecidos mediante convenio, las obras de infraestructura general o complementaria para la prestación de servicios municipales y los criterios para realizar los diferentes servicios y financiarlos.

La comarca se convierte así en un segundo escalón de la administración local con funciones de asistencia y cooperación a los municipios que lo soliciten en materia jurídicoadministrativa, económica y financiera y de obras y servicios, temas sobre los cuales tienen también competencia las diputaciones. La comarca debe también ejercer funciones estadísticas y establecer una base de datos para integrar la información municipal y comarcal. Igualmente puede recibir competencias de los municipios, siempre que éstas le sean transferidas voluntariamente, y tal como se ha señalado anteriormente realizar funciones delegadas de la Generalitat.

En cuanto a los recursos para que la nueva administración pueda desempeñar sus competencias, la ley señala las tasas para la prestación de servicios, contribuciones especiales, la participación en los ingresos provinciales si asume competencias de las diputaciones, la participación en impuestos del Estado y de la Generalitat, etc. La realidad en este caso concreto es que las comarcas tienen muy poca independencia económica, ya que no disponen de instrumentos financieros y tributarios propios y no participan de los Fondos de Cooperación estatal. Sus ingresos provienen del Fondo de Cooperación Local de Catalunya que distribuye la Generalitat de Catalunya y de las transferencias realizadas por otras administraciones, fundamentalmente de la misma Generalitat, en concepto del pago de servicios descentralizados (transferencias finalistas).

El desarrollo de la ley sobre la organización comarcal de Catalunya comportó la convocatoria de una consulta municipal para establecer la

adscripción de los municipios a su respectiva comarca y la regulación de la Comisión de Delimitación Territorial, necesaria para informar, entre otros temas de la modificación del mapa comarcal.

Los resultados de la consulta municipal mostraron que el 88,6% de los municipios estaban de acuerdo con la adscripción a las mismas comarcas del año 1936. Esta amplia coincidencia debe relacionarse con las directrices emanadas de la dirección del partido del Gobierno de la Generalitat a sus militantes con representación municipal, pero también con el alto grado de aceptación de las comarcas del año 1936 entre los socios de las entidades culturales del país y otras organizaciones sociales y políticas, grado de concienciación que fue particularmente reforzado a través de los medios de comunicación.

Si se analizan las respuestas negativas de la consulta municipal, o bien las respuestas positivas que pedían una posterior modificación del ámbito comarcal, se aprecia que las disconformidades o las objeciones obedecen, por un lado, a una clara discrepancia política, y por otro, a la existencia de nuevas estructuras territoriales y de pequeñas áreas funcionales en las zonas fronterizas entre dos o tres comarcas. Estas áreas gravitan sobre un lugar central que ejerce de capital y la mayor parte de las mismas ya reivindicaban su existencia como comarcas en 1932, casos del Moianes, Lluçanes, Banyoles, Pla d'Urgell, Muntanyes de Prades, etc.

La conformidad con la división de 1936 se dio siempre en el área que los geógrafos conocemos como el corazón de la región, mientras que las disconformidades suelen aparecer en las áreas periféricas o fronterizas, muchas de las cuales presentan dificultades de delimitación.

Respecto a las nuevas áreas que en 1987 deseaban ser reconocidas como comarcas, hay que buscar la explicación en la dinámica que la economía y la sociedad imponen en el territorio, como puede ser el caso de determinados municipios de la Costa Brava, el área Norte del Baix Llobregat, el Garraf (Vilanova i la Geltrú, Sitges) y parte de los municipios litorales del Baix Penedès, el área de influencia inmediata de Terrassa, etc.

Finalmente existen municipios aislados que pidieron la adscripción a una comarca vecina, en razón de lazos funcionales o por intereses económicos como algunos municipios vecinos de la comarca del Baix Penedès que querían pertenecer a la misma para gozar de la denominación de origen de sus vinos.

Como resultado de la anterior consulta municipal se crearon tres nuevas comarcas que quedaban en buena parte justificadas por la intensidad de relaciones humanas generadas alrededor de un núcleo principal. Estas tres nuevas comarcas son el Pla de l'Estany cuya capital es Banyoles; el Pla d'Urgell, capital Mollerussa; y el Alta Ribagorza, capital Pont de Suert. Esta última formada sólomente por tres municipios, pero que por razones de la geografía física se encuentra mucho más vinculada a Lleida y al Alto Aragón que no a la antigua capital comarcal Tremp.

En 1988 y tras la consulta electoral, los Consells Comarcals, dominados casi enteramente por miembros del partido del Gobierno autonómico, comenzaron una andadura no exenta de problemas y dificultades.

3. Divisiones administrativas y divisiones funcionales

La Administración pública que podríamos definir como un complejo organizativo y normativo servido por funcionarios, necesita de una base territorial para poder ejercer su acción y poner a los administrados en relación con los distintos círculos de poder que toda administración representa. El territorio, a partir de una cierta dimensión, necesita estar organizado y parcelado con el fin de que la administración pueda ser ejercida eficazmente desde todos los rincones de un país. Con esta finalidad el poder se ha preocupado siempre de establecer unas fronteras o límites que se corresponden con diferentes niveles de la actuación administrativa.

Las divisiones administrativas pueden perdurar, en general, a lo largo del tiempo, especialmente si los cambios técnicos y económicos que la sociedad experimenta son graduales y de poca intensidad. Cuando los cambios son importantes y las divisiones administrativas se quieren mantener inalterables se producen disfunciones notables entre la organización de la sociedad y la de la Administración, hecho que se traduce en un aumento de los costes económicos y sociales, tanto para la propia Administración como para los administrados.

Hoy en día, una de las transformaciones más importantes que ha experimentado la sociedad es el incremento de la movilidad y de las posibilidades de comunicación. Al aumentar la velocidad de los medios de transporte, en menos tiempo se pueden alcanzar espacios más alejados, y las comunicaciones sean por cable o a través del aire permiten establecer redes de relación inmediata que en otros tiempos eran totalmente imposi-

bles. Sobre este tema, Paul Claval, en un libro reciente ha escrito que la movilidad ha crecido mucho y “la vida no se inscribe en los límites de una municipalidad. La proporción de los que tienen el trabajo fuera del lugar donde residen no para de crecer. Las compras se hacen en centros comerciales que distan algunos kilómetros, frecuentemente más alejados. La Administración y la Iglesia se encuentran limitadas y obstruidas por unos cuadros territoriales que no convienen a la escala donde hoy se desarrolla la vida colectiva”.

La organización territorial del poder y la organización funcional de los servicios públicos y de las actividades empresariales no siempre coinciden y tampoco tienen por qué hacerlo con exactitud. Friedman y Weaver escribieron que la organización territorial y la funcional son dos fuerzas de integración social que se complementan y se religan, a pesar de encontrarse en situación de conflicto mutuo: “Las fuerzas territoriales derivan de lazos comunes de orden social forjados por la historia dentro de una localidad concreta. Los lazos funcionales se basan en el auto interés mutuo... Un orden funcional es siempre jerárquico, acumulando poder en la cúspide. Las relaciones territoriales, por otro lado, aunque también estarán caracterizadas por desigualdades de poder, se encuentran atemperadas por derechos y obligaciones mutuas que los miembros de un grupo territorial reclaman.

En Catalunya, la Ley 6/1987, de 4 de abril, sobre la organización comarcal de Catalunya, establece una división territorial basada en comarcas, las cuales, más que ser una simple división administrativa de la Generalitat de Catalunya, se convierten, según lo que se deduce de la Ley, en un elemento indirecto de reforma de la estructura municipal del país. Las comarcas deben servir de elemento potenciador de la capacidad de gestión de los municipios y, muy especialmente, de los municipios con pocos habitantes que no pueden ofrecer los servicios básicos que todo miembro de la sociedad catalana desea satisfacer. La organización del país en comarcas confiere a cada una de ellas los mismos derechos y deberes y sus órganos de gobierno tienen todos las mismas atribuciones. Las diferencias que puedan tener vienen dadas, sobre todo, por los recursos económicos suplementarios que los consejos consiguen y por la política que cada consejo establece.

Al lado de la anterior división legalmente homogénea aparecen las divisiones funcionales jerarquizadas que los distintos departamentos de la Generalitat han ido estableciendo con la finalidad de poder organizar sus

servicios. Estas organizaciones administrativas-funcionales no siempre se adaptan a la organización territorial básica. A veces, las áreas donde se prestan los servicios son de una extensión más reducida que la comarcal —la superficie de las comarcas catalanas varía entre un mínimo de 262,7 km² y un máximo de 1.733 km², siendo la superficie media de 778 km²—, e incluso existen áreas que cabalغان entre dos o tres comarcas. Esta proliferación de divisiones u organizaciones territoriales no coincidentes puede provocar una cierta perplejidad entre algunos usuarios de los servicios, que en algunos casos puede verse agravada por adscripciones incorrectas a una zona o área funcional determinada.

Si la Generalitat de Catalunya ha establecido de un lado, una sola organización territorial dotada de personalidad jurídica propia, por otro lado, existen las diferentes organizaciones funcionales de los departamentos de la Generalitat a las cuales el administrado debe añadir las divisiones administrativas y funcionales del estado español y otras divisiones que las empresas más importantes del sector servicios tienen establecidas.

La complejidad administrativa de la Catalunya actual tiene su punto de arranque en el propio Estatuto de Autonomía que en su artículo 5 establece que: “La Generalitat de Catalunya estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas. Asimismo podrán ser creadas agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y con fines específicos... Sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de conformidad con lo que establecen los artículos 137 y 141 de la Constitución.”

Las áreas funcionales que organizan el territorio de una forma viva, dinámica e independientemente de la Administración se basan en los sistemas urbanos y en el área de influencia que para determinadas funciones cada ciudad ejerce. A partir del análisis de la movilidad por razones comerciales, de estudios, laborales, de ocio, etc. se han delimitado los sistemas urbanos básicos que vertebran la región catalana. Según estudios recientes puede decirse que existen en Catalunya 31 ciudades que estructuran y potencian el territorio, todas las cuales son capitales comarcas, y hasta unas 290 áreas mercado de trabajo que constituirían verdaderas unidades de vida y de trabajo y el marco más adecuado para el suministro de los servicios públicos más elementales.

Entre las circunscripciones puramente político-administrativas y las funcionales existen las unidades territoriales funcionales-administrativas que son áreas en cuyos centros se ofrecen servicios específicos o se gestionan competencias de los propios departamentos de la Generalitat, las cuales en bastantes casos no coinciden con las comarcas. Así existen actualmente 16 Agencias del Servicio de Extensión Agraria, 71 Centros de Recursos Pedagógicos, 155 Áreas Básicas de Salud y 324 Unidades Básicas de Atención Social Primaria, entre otras áreas, las cuales dependen jerárquicamente de los propios servicios centrales de los departamentos ubicados en Barcelona, o bien de los Servicios Territoriales de la Generalitat que radican en las cuatro capitales de provincia y cuya demarcación coincide con la provincial. La Generalitat, de esta forma y en contradicción con determinados discursos ideológicos, ha potenciado las demarcaciones provinciales. En algunos casos existen incluso poblaciones que para determinados servicios deben dirigirse a una capital provincial distinta a la que pertenece su capital comarcal.

A pesar de la coincidencia existente en determinados niveles entre unidades territoriales administrativas y unidades funcionales, aparecen desajustes que provocan perplejidad entre los administrados, motivados por la dinámica socio-económica de los diferentes ámbitos territoriales y por los avances técnicos en la prestación y la organización de los servicios públicos, hecho que implica que si los desajustes son muy disfuncionales y provocan costes económicos y sociales elevados es necesario replantear de nuevo la delimitación de las áreas funcionales o bien de las territoriales.

4. Algunos problemas actuales de la organización comarcal

La organización territorial de la Generalitat de Catalunya concibe la comarca como un ente local que puede asumir competencias de los municipios que la integran, sean por delegación o por convenio, recibir competencias propias a través de las leyes aprobadas por el Parlamento de Catalunya, poseer competencias delegadas o asignadas por la Generalitat de Catalunya, y también competencias delegadas de las Diputaciones Provinciales. De esta forma, la comarca tiene funciones parecidas a las de una mancomunidad de municipios, puede actuar como órgano descentralizado de la Generalitat de Catalunya y realizar determinadas funciones que hasta el momento correspondían al nivel provincial.

El papel de la comarca como sustitutorio de algunas de las funciones realizadas por las diputaciones provinciales queda claramente reflejado en el preámbulo de la ley de su creación, en el que consta que la comarca puede ejercer funciones de asistencia y de cooperación a los municipios, “ya que es evidente que la comarca, en razón de su mayor proximidad, ha de constituir la primera plataforma de acceso que han de tener los municipios, y la descentralización en la comarca de servicios que hasta este momento eran de titularidad de las diputaciones.”

Las comarcas son, por tanto, unas entidades político-administrativas de tipo mixto. Su superficie se corresponde a unas micro-regiones, las cuales generalmente sólo tienen competencias delegadas de un ente superior. Por sus atribuciones, cuenta con las que le son atribuidas por el parlamento regional y con las delegadas; y estas últimas pueden ser convenidas tanto por los entes administrativos de ámbito más reducido –los municipios–, como delegadas por entes de orden superior, como las diputaciones o el mismo gobierno de la Generalitat de Catalunya.

A continuación se intenta mostrar cuales son las competencias reales que las comarcas tienen en la actualidad, y los problemas que presenta la organización comarcal, tanto a nivel de continentes –la delimitación– como de contenidos. Respecto a las competencias propias que hasta el momento les han sido otorgadas por ley, éstas son muy pocas:

En materia de ordenación del territorio y urbanismo, de momento, la comarca sólo puede participar en la formulación de los planes que elabora y aprueba la Generalitat, y debe desarrollar las determinaciones que el gobierno catalán le demande. Las comarcas tienen facultad también para fomentar la construcción y rehabilitación de viviendas y promocionar suelo urbanizable y viviendas.

En los temas sanitarios puede la comarca coordinar los servicios sanitarios municipales y prestar servicios de ámbito supramunicipal, especialmente referidos al control sanitario del medio ambiente, la salubridad pública, la epidemiología y la salud pública en general.

Sobre los servicios sociales, puede programar la prestación de los que tiene establecidos la Generalitat en el ámbito comarcal y gestionar los mismos ejerciendo el papel de suplencia en aquellos municipios que carecen de infraestructuras y de organización. Igualmente gestiona las subvenciones y las prestaciones económicas del Instituto Catalán de Asistencia y Servicios Sociales.

En cultura, solamente existe la ley de Museos que implica a los Consejos Comarcales en la organización y gestión de los museos que le hayan sido transferidos, los creados por iniciativa propia y la participación en la gestión de los museos comarcales de su demarcación.

Las competencias en materia de deporte se limitan también a promover, coordinar y cooperar en las actividades deportivas, instalaciones y entidades deportivas municipales, así como la colaboración en los planes deportivos de la Generalitat.

Otras competencias directas son las que se refieren a las comarcas y municipios cualificados como de montaña, aunque en este caso solamente las comarcas afectadas detentan las competencias referentes a los planes de montaña, la defensa de sus intereses y la gestión de las ayudas.

Las obras y servicios de los planes provinciales se integran en Catalunya con los planes de la Generalitat y constituyen el llamado Plan Unico de Obras y Servicios de la Generalitat de Catalunya que aprueba el parlamento regional. En este plan las comarcas gestionan las solicitudes de los municipios, emiten informes de prioridades, presentan alegaciones y contratan, ejecutan y controlan las obras, tareas estas últimas que han obligado a todos los Consejos a tener unos incipientes servicios técnicos.

Las competencias delegadas por la Generalitat de Catalunya son bastante más numerosas, y en este momento son importantes las establecidas en materia de servicios sociales que se encuentran prácticamente descentralizados en las comarcas y en materia de medio ambiente, cuidándose las comarcas de resolver y gestionar los vertederos de residuos sólidos, depuradoras de aguas, limpieza de ríos y rieras, etc. Existe también delegación de competencias sobre temas de promoción ocupacional, archivos, bibliotecas, desarrollo empresarial, transporte escolar, gestión de becas y ayudas de comedores escolares, colonias de verano, transporte público de viajeros en vehículos de hasta nueve plazas, cualificación e informe de actividades clasificadas, mejora de la red de caminos rurales, etc., etc.

Las competencias delegadas por las diputaciones provinciales son especialmente importantes en las provincias de Lleida, Girona y Tarragona, cuyos gobiernos pertenecen al partido de Convergencia i Unió, mientras en la diputación de Barcelona, la delegación de competencias es mucho menor. Las diputaciones de las tres primeras provincias han delegado en las comarcas el plan de informatización municipal de los peque-

ños municipios, la gestión de programas de equipamientos culturales, la gestión y mejora de los caminos municipales, la gestión de ayudas económicas para enseñanzas no regladas, etc.

Las competencias delegadas por los municipios varían de unas a otras comarcas, y algunos de los más corrientes son la recogida de animales abandonados, la recogida selectiva de residuos urbanos, la prestación de servicios sociales, la contabilidad de los pequeños municipios, etc.

A nivel general puede decirse que después de seis años de funcionamiento los Consejos Comarcales actúan básicamente de oficinas descentralizadas de la Generalitat de Catalunya para determinados temas, mientras que las competencias propias són mínimas y las funciones de asistencia y cooperación con los pequeños ayuntamientos deben aún desarrollarse y perfeccionarse.

En cuanto a si el número de 41 comarcas y su delimitación es pertinente para una administración de segundo grado que busca su lugar al sol entre la administración municipal y las diputaciones provinciales, cabe señalar que el continente es bastante adecuado para las llamadas comarcas históricas, con un elevado nivel de conciencia comarcal y con una notable correspondencia entre el ámbito administrativo y el funcional.

El número de habitantes de estas comarcas es desigual, pero el nuevo organismo puede adaptarse bien, tanto a pequeñas comarcas con unos 15.000 habitantes, como a comarcas con 150 y 200.000 habitantes. Donde los continentes no se adecúan tan bien es en las zonas litorales y especialmente en la gran aglomeración barcelonesa, en donde para un funcionamiento eficaz el número de comarcas debería ser mayor. En este aspecto cabe señalar que debería distinguirse entre unas comarcas metropolitanas y otras no metropolitanas con delimitaciones y algunas competencias distintas.

Respecto a los contenidos, las comarcas necesitarían poder disponer de mayores competencias, mayores ingresos, y una organización de los Consejos algo distinta. Las competencias de las comarcas deberían guardarse muy bien para que no existieran duplicidades ni con determinados ayuntamientos ni con las diputaciones provinciales. Si las comarcas deben realizar funciones de cooperación y asesoramiento municipal, entonces las diputaciones deben vaciarse de contenido ya que en caso contrario las comarcas se convierten en unos entes supérfluos.

Los consejos comarcales deberían estar formados sólomente por alcaldes y todos los alcaldes de los municipios de la comarca deberían formar parte de su pleno, ya que en caso contrario hay Ayuntamientos que consideran a los Consejos organismos de poca categoría, se preocupan escasamente de su funcionamiento y son muy poco propensos a mancomunar servicios o delegar competencias a las comarcas, en pro de una malentendida autonomía y soberanía municipal, que en determinados casos genera servicios caros y deficientes.

Los Consejos Comarcales necesitan también tener más competencias propias y en este caso una de las más necesarias sería la posibilidad de aprobar y ejecutar planes de urbanismo intermunicipales, fuesen estos comarcales o subcomarcales. Los servicios generales y la calificación del suelo comarcal a nivel de planificación general debería ser competencia comarcal, mientras que los ayuntamientos se dedicarían específicamente a la realización y ejecución de los planes parciales en suelo urbanizable y al otorgamiento de licencias de obras y control de las mismas. La policía urbanística debería ser compartida entre los Ayuntamientos y los Consejos. De esta forma se evitaría la desconexión existente entre el planeamiento de municipios vecinos, con el consiguiente incremento del desorden urbanístico y de los costes económicos y sociales.

Las competencias sobre asesoramiento y cooperación municipal deberían ser más claras, encargándose incluso las comarcas de la administración y gestión de los pequeños municipios, aunque sin usurpar nunca el poder de decisión de los respectivos Ayuntamientos. De esta manera la comarca realizaría una función sustitutoria que es completamente necesaria para poder gestionar mucho mejor los municipios de menos de 5.000 habitantes que carecen de medios y de técnicos capacitados para cumplir con sus obligaciones.

A nivel de ingresos, las perspectivas de la ley de organización territorial de Catalunya que hacía partícipe a la comarca de los ingresos del estado a través de los Fondos de Cooperación Local se han visto truncadas por la ley Reguladora de las Haciendas Locales de 1988 que no reconoce a la Generalitat ninguna participación normativa y establece la competencia exclusiva del Estado sobre el sistema de tributos y la participación de los entes locales en los ingresos del Estado. Los ingresos de los Consejos Comarcales provienen en cerca del 25% del Fondo de Cooperación Local de la Generalitat de Catalunya, y en cerca del 70% de transferencias de capital, sea de la Generalitat o en menor medida de las

Diputaciones y Ayuntamientos en concepto de servicios prestados por delegación.

En 1993 los fondos de cooperación de la Generalitat ascendieron a 2.882,7 millones de pesetas, repartidos en un máximo de 224,4 millones para la comarca del Barcelonès y un mínimo de 52,1 millones de pesetas para la Alta Ribagorça, comarca cuya población no llega a los 4.000 habitantes mientras que la de la primera es del orden de los 2,4 millones. La mayor parte de los ingresos ordinarios provinientes del fondo deben emplearse en las remuneraciones del personal con lo que la posibilidad de efectuar inversiones y mejorar servicios por propia iniciativa de un Consejo Comarcal es limitadísima.

No se si esta breve exposición-reflexión sobre el papel de las comarcas y de la Administración comarcal en Catalunya puede servir a los amigos del País Vasco. Las dimensiones de vuestro territorio, el papel de los valles en la organización humana, la función de las Diputaciones Forales, etc. son elementos que difieren de un país a otro. Sin duda que de la experiencia comarcal catalana pueden recoger algunos aciertos e intentar no repetir los errores de implantar una nueva administración sin saber exactamente cuales serán sus funciones. Hoy en día los límites municipales son en la mayor parte de los casos inapropiados para llevar a término las misiones que los Ayuntamientos tienen encomendadas y para las necesidades de los habitantes de los municipios. Es aquí, a mi modesto modo de ver, donde una administración de segundo grado tiene una importante tarea a realizar, llámese ésta con el nombre que se quiera e independientemente de si también ejerce funciones descentralizadas de otra administración de rango superior.

Bibliografia

- CASASSAS, LI Y CLUSA, J. (1981), *L'organització territorial a Catalunya*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- DIRECCIO GENERAL D'ADMINISTRACIO LOCAL (1987), *L'Organització Comarcal de Catalunya. La Consulta Municipal*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Direcció General d'Administració local.
- GENERALITAT DE CATALUNYA (1937), *La divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Conselleria d'Economia.
- LLUCH, E. Y NELLO, O. (coord.) (1983), *La gènesi de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- LLUCH, E. Y NELLO, O. (coord) (1984), *El debat de la divisió territorial de Catalunya*, Barcelona, Diputació de Barcelona.
- MIR, J; SOLE, J.; VIROS, R. (1994), *L'Organització Comarcal de Catalunya*, Barcelona, Federació de Municipis de Catalunya.
- OLIVERAS SAMITIER, J. (1990), "Vigència i realitat de la divisió territorial", en AAVV, *La regionalització del territori i els ens intermedis*, Barcelona, Diputació de Barcelona, pp. 117-121.
- RUEDA, I.; SANCLIMENS, X. (1994), *L'administració pública a Catalunya: un model d'organització territorial?*, Barcelona, Fundació Jaume Bofill.
- SEVERO, M. y otros (1984), *La comarca com a ens territorial*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Escola d'Administració Pública de Catalunya.
- VILA VALENTI, J.; SARRION GUALDA, J. (1992), *El sentit històric de la comarca a Catalunya*, Barcelona, Generalitat de Catalunya, Direcció General d'Administració Local.