

**CONSELLS COMARCALS: PRESENT I PROSPECTIVA**

Esther Pano Puey \*

Alba Viñas Ferrer \*\*

**Resum**

Més de vint-i-cinc anys després del seu restabliment, els consells comarcals s'han consolidat com a part de l'engranatge del sistema institucional català. No obstant això, alguns dels dubtes que van aflorar en el moment de la seva creació encara continuen vigents.

Davant la manca d'un marc competencial que els atribuís funcions inequívokes, des dels seus inicis els consells comarcals es van erigir com una institució que va buscar l'acomodació en els espais de gestió que no ocupaven els altres nivells d'administració. D'aquesta forma, la comarca esdevé una juxtaposició d'elements propis dels ens locals dotats d'autonomia amb components d'una entitat de desconcentració de la Generalitat. En aquest article reflexionem sobre aquesta mixtura a partir de dades recollides mitjançant una metodologia que permet una anàlisi empírica basada en el desplegament efectiu dels consells comarcals.

Paraules clau: Govern local; règim local; segon nivell; consells comarcals; ajuntaments.

**CONSELLS COMARCALS (REGIONAL COUNCILS): THE PRESENT, AND FUTURE PROSPECTS****Abstract**

*More than 25 years after they were restored, the regional councils have become consolidated as a part of the Catalan institutional system. Nonetheless, some of the doubts that emerged when they were first created continue to hold currency.*

*Lacking a clear framework that could set clearly delimited functions, the regional councils were initially established as an institution that sought accommodation in the administrative spaces that were unoccupied by the other branches of the administrative hierarchy. In this way, the comarca became a juxtaposition of elements belonging to the local autonomous bodies and components of a devolved body of the Generalitat (Government of Catalonia). In this article, we reflect on that mix. Our starting point is the data collected through a methodology that allows for an empirical analysis based on the actual deployment of the regional councils.*

*Key words: local government; local framework; second level; consells comarcals (regional councils); city councils.*

\* Esther Pano Puey, professora associada del Departament de Dret Constitucional i Ciència Política de la Universitat de Barcelona, coordinadora de l'Observatori de Govern Local de la Fundació Carles Pi i Sunyer, Casa Golferichs, Gran Via de les Corts Catalanes, 491, 08015 Barcelona, [epano@pisunyer.org](mailto:epano@pisunyer.org).

\* Alba Viñas Ferrer, Fundació Carles Pi i Sunyer, Casa Golferichs, Gran Via de les Corts Catalanes, 491, 08015 Barcelona, [avinas@pisunyer.org](mailto:avinas@pisunyer.org).

Article rebut el 26.10.2014. Avaluació cega: 28.10.2014 i 29.10.2014. Data d'acceptació de la versió final: 11.11.2014.

**Citació recomanada:** PANO PUEY, Esther; VIÑAS FERRER, Alba. «Consells comarcals: present i prospectiva». *Revista catalana de dret públic*, núm. 49 (desembre 2014), p. 84-101, DOI: [10.2436/20.8030.01.33](https://doi.org/10.2436/20.8030.01.33).

## Sumari

- 1 Els consells comarcals: una peça peculiar del sistema local
  - 2 Els consells comarcals: una institució local dotada d'autonomia
    - 2.1 L'articulació política i professional dels consells
    - 2.2 Els consells comarcals: una arquitectura complexa
  - 3 El nucli funcional dels consells comarcals: activitat pròpia versus activitat delegada
    - 3.1 El desplegament efectiu de l'activitat comarcal
    - 3.2 El grau de recepció municipal: com incorporen els municipis l'activitat comarcal
  - 4 La perspectiva econòmica: insuficiència financera en l'ingrés i despesa condicionada
    - 4.1 Les fonts de finançament dels consells comarcals: manca de suficiència financera
    - 4.2 Els àmbits d'actuació en la despesa dels consells comarcals
  - 5 Recapitulació i elements de reflexió
  - 6 Referències bibliogràfiques
- Annex de dades

## 1 Els consells comarcals: una peça peculiar del sistema local

Els consells comarcals han definit el seu model de funcionament a partir de les característiques de cada territori, adaptant la seva estructura i les seves activitats a les necessitats de l'entorn. Amb una trajectòria de més de vint-i-cinc anys, el seu paper s'ha consolidat en col·laboració i coordinació amb els altres ens locals, els ens de cooperació (consorcis i mancomunitats de municipis) i d'altres nivells territorials. En l'actualitat, podem dir que el model comarcal està plenament desenvolupat, i la comarca és una peça clau en el nostre sistema institucional.

La major part dels estudis elaborats sobre els consells comarcals han tingut un caràcter principalment jurídic i descriptiu. El treball del professor Mir<sup>1</sup> suposava una excepció en aquesta línia, i plantejava una recerca empírica basada en el treball de camp i en el contacte directe amb els responsables dels consells per tal de recollir informació sobre l'activitat desenvolupada. Aquest estudi va suposar un canvi qualitatiu important respecte a d'altres sobre la mateixa matèria, i va posar de manifest la gran potencialitat i necessitat d'estudis de base empírica. Ara bé, atesa la gran variabilitat en el comportament d'aquests ens, que han establert el seu àmbit de gestió de forma gairebé casuística, el fet que fos mostral implicava una limitació que podia generar biaixos.

De fet, aquest elevat grau de variabilitat que es podia intuir del funcionament dels consells, i que han confirmat els resultats de l'estudi de la Fundació Pi i Sunyer,<sup>2</sup> constitueix un dels trets diferencials del mapa comarcal. Un altre component de la figura es plantejava des de la perspectiva de la seva instauració com a part d'un sistema on la juxtaposició institucional és el criteri dominant. A la pràctica, la introducció dels consells comarcals no va implicar la substitució d'un altre ens existent, ni tampoc va passar a ocupar cap espai previ. Fos quina fos la intenció política originària, els consells comarcals van desplegar-se en un marc institucional preexistent i sense dotar-los d'un perfil específicament diferenciat i propi.

De forma conseqüent a aquest darrer aspecte, la reinstauració de la figura es va portar a terme sense delimitar un cos competencial clar i establert de forma exclusiva o predeterminedada.<sup>3</sup> Aquest fet posa de manifest una certa fragilitat institucional, i va forçar l'ens a desenvolupar una capacitat acomodativa en l'àmbit funcional. Dit d'una altra manera, la manca d'una definició competencial empenyia la figura cap a una imprescindible adaptació.

Altres elements no menors atès el moment en què es dissenya l'ens són la seva articulació política i el seu ancoratge democràtic. En aquest sentit, es va optar per mantenir un sistema d'elecció indirecta, arrelat al sistema de segon nivell en l'Estat espanyol, però poc habitual en perspectiva comparada. Així, en un moment en què tot semblava tendir cap a vinculacions més directes entre ciutadans i institucions, es va insistir en un sistema d'elecció indirecta per a un ens local teòricament dotat d'autonomia i de base territorial.

La nova proposta de regulació del règim local català,<sup>4</sup> encara en tramitació parlamentària, va posar de nou de manifest la necessitat de qüestionar-se el paper sistèmic de la figura, tenint present, a més, el canvi de posició en el sistema local que havia patit l'entitat per la reforma estatutària, que suposava una pèrdua de centralitat en favor de la vegueria.<sup>5</sup> A aquest element d'incertesa pel que fa al marc jurídic a Catalunya, s'hi

1 MIR BAGÓ, Josep [et al.]. *L'organització comarcal a Catalunya: anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 1994.

2 Per a la realització d'aquest article s'han fet servir les dades recollides en el projecte desenvolupat per la Fundació Carles Pi i Sunyer «Els consells comarcals: funcionament, estructura i activitats», dut a terme l'any 2011, que incloïa les quaranta comarques de Catalunya (el Consell General d'Aran en quedava exclòs per les seves característiques i especificitats pròpies). Per a més detalls sobre el projecte i la metodologia, la informació és consultable al lloc web de la Fundació: <http://pisunyer.org/consells-comarcals/projete>.

3 En aquest sentit, són interessants les reflexions de RENYER I ALIMBAU, Jaume; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. «La Comarca». A GIFREU I FONT, Judith. *Introducció al dret local de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2002, p. 70.

4 «Projecte de llei de governs locals de Catalunya». *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* (9 de setembre de 2013), núm. 141.

5 En aquesta línia, vegeu TORNOS MAS, Joaquín; GRACIA RETORTILLO, Ricard. «La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña». *Anuario del Gobierno Local 2008*. Barcelona: Fundació

va afegir l'aprovació, el passat 27 de desembre de 2013, de la Llei 27/2013, de racionalització i sostenibilitat de l'Administració local (LRSAL).<sup>6</sup>

Així, la Fundació Carles Pi i Sunyer va desenvolupar un projecte que permetia un primer apropament a la realitat efectiva del que havia estat el desplegament del mapa comarcal. L'estudi es va desenvolupar amb un aparell metodològic dissenyat de forma específica que incorporava una entrevista directa a tots els gerents i tècnics dels quaranta consells comarcals. A partir d'un qüestionari plantejat per incorporar les especificitats de la figura i del territori, es va construir una base de dades extensa que permetia el desenvolupament d'un ampli ventall de models d'anàlisi.<sup>7</sup>

Una de les qüestions clau que va posar de manifest aquest projecte és que els consells comarcals es mouen en un espai complex entre una configuració formal d'ens local territorial, dotat d'autonomia pròpia, i una realitat probablement més propera a l'administració perifèrica de la Generalitat de Catalunya. En aquest article reflexionarem sobre aquests dos perfils i sobre les opcions d'un eventual redisseny en el futur a partir de la informació proporcionada per aquest projecte.

## 2 Els consells comarcals: una institució local dotada d'autonomia

La comarca es dissenya com un ens de naturalesa política, amb òrgans de decisió i dotat de l'autonomia congruent amb la fórmula prevista per a la resta d'ens locals. Alhora, la seva creació tardana va permetre incorporar nous elements provinents de les propostes de reforma del *new public management*<sup>8</sup> que plantejaven la incorporació de tècniques i instruments propis del sector privat en les administracions públiques, i que es manifestava en la introducció de la figura del gerent, entre d'altres aspectes. A partir de les dades del funcionament intern dels consells, reflexionarem sobre l'articulació política i professional, així com sobre l'arquitectura derivada com a ens matricial.

### 2.1 L'articulació política i professional dels consells

La configuració actual de l'organització interna dels consells s'articula a partir del ple, la presidència, la vicepresidència, el consell d'alcaldes, la comissió especial de comptes, una comissió permanent —de caràcter voluntari— i una figura de perfil mixt, el gerent. Aquesta estructura orgànica mostra la voluntat originària que els consells esdevinguessin ens locals dotats d'autonomia.

Paradoxalment, i en un moment en què es tendia cap a vinculacions més directes entre ciutadans i institucions, es va implantar una fórmula d'elecció indirecta, similar a la que ja s'aplicava a la Diputació, que combinava la representativitat dels ajuntaments i la de les sensibilitats polítiques manifestades en les eleccions municipals mitjançant una fórmula que ponderava en dos terços els regidors de cada força política i en un terç els vots obtinguts. Aquest mecanisme, que primava la representació als vots obtinguts i desenvolupava un efecte de clara tendència majoritària, es va modificar l'any 2003, canvi que va invertir aquesta lògica per primar en dos terços els vots i en un terç el nombre de regidors.

Pel que fa a la presidència, l'article 13 del Decret legislatiu 4/2003, de 4 de novembre, pel qual s'aprova el Text refós de la Llei de l'organització comarcal de Catalunya (en endavant, Text refós), preveia una figura de característiques semblants a la d'altres ens locals en què el president, triat per l'assemblea, exerceix les

---

Democràcia i Govern Local i Institut de Dret Públic], Barcelona, 2008, p. 75-116.

6 Atès que en el primer cas la normativa es troba encara en procés de tramitació parlamentària, i en el segon, la LRSAL, hi havia dubtes sobre el seu impacte en l'àmbit comarcal i el fet que les dades s'havien recollit de forma prèvia a ambdós plantejaments de canvis normatius, es va optar per no incloure un tractament específic d'aquesta matèria en aquest article.

7 Les dades recollides en aquest article provenen d'explotacions específiques d'aquesta base de dades o havien estat tractades en el document de síntesi del projecte (Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2013).

8 *New public management* (NPM), en la seva denominació en anglès; nova gestió pública (NGP), en la seva traducció al català. Vegeu la construcció conceptual primigènia a Hood, Christopher, «A public management for all seasons?», a *Public Administration*, núm. 69 (1991), p. 3-19, on recull les característiques essencials d'una agenda de reforma aplicada en un conjunt ampli de països de l'OCDE durant el tombant de les dècades de 1970 i 1980.

funcions com a part de l'òrgan plenari i com a cap de l'executiu. D'altra banda, la normativa no estableix que el president hagi de ser alcalde en el seu municipi d'origen, fet que fa possible que el president del consell no només no sigui alcalde, sinó que, fins i tot, no formi part del govern; és a dir, un regidor de l'oposició d'un municipi pot ser el president del consell comarcal. Aquest fet es va produir en 6 consells comarcals (un 15%) durant l'anterior mandat. Cal dir, doncs, que, tot i no ser un fenomen molt habitual, tampoc no el podem qualificar com a aïllat. Sigui com sigui, però, en la major part de casos podem veure que els presidents són habitualment alcaldes. De fet, així succeïa en 25 consells comarcals (el 62% dels casos).

En relació amb la dedicació al càrrec, la normativa no estableix cap element particular, de forma que entenem que s'aplica la normativa general per als ens locals. Entre els presidents analitzats, tot i que la major part tenien reconegut algun tipus de dedicació (el 75%), l'exclusiva no era la més habitual (afecta el 30% dels presidents), i, en canvi, l'opció més àmplia era la dedicació parcial, que tenien reconeguda un 45% dels presidents (18 en total). Pel que fa a les remuneracions vinculades al càrrec, la mitjana corresponent a la dedicació exclusiva s'enfilava fins més enllà dels 47.000 euros, i la de la parcial es quedava en uns 34.000 euros. Si ho comparem amb les remuneracions dels alcaldes, d'acord amb les dades de l'Observatori de Govern Local,<sup>9</sup> en la seva onada de 2011, aquests imports seguirien una lògica similar, propera a la mitjana de les remuneracions dels alcaldes de municipis de 10.000 a 20.000 habitants.

El ple es configura com l'òrgan deliberatiu de naturalesa plenària dels consells comarcals, amb un nombre de membres que oscil·la entre 19 i 39 consellers en funció dels habitants de cada comarca. Està format pel president i els altres consellers comarcals, i les seves atribucions es vinculen a la direcció i ordenació del funcionament del consell comarcal. L'elecció dels consellers comarcals no respon a més criteris que el fet que han de ser regidors i són nomenats pels grups polítics. L'única condició és que cap partit o grup no pot designar més d'un terç dels membres que li corresponen entre regidors del mateix municipi.

D'acord amb les dades del projecte, la major part dels plens comarcals es reunien de forma bimestral (un 60%); de fet, les convocatòries es produïen cada dos mesos o menys. Així, sembla que es tracta de convocatòries relativament espaiades en el temps. Aquest fet pot tenir alguna relació amb la tendència —força estesa— de creació de comissions informatives, que, amb una estructura interna proporcional a les forces polítiques del ple, era adoptada per més del 90% dels consells (37 consells comarcals).

El consell d'alcaldes, previst en la configuració inicial de la comarca com un òrgan de creació facultativa, va passar a ser obligatori el 2003. Està integrat per tots els alcaldes dels municipis de la comarca, desenvolupa funcions lligades a la representació territorial i es convoca pel president del consell comarcal perquè informi les propostes d'interès per als municipis, abans de sotmetre-les a l'aprovació del ple. La incorporació de la figura semblava introduir una correcció a la modificació en el sistema electoral i també a la voluntat expressada en l'exposició de motius de la norma de creació, que descartava la representació municipal perquè considerava que derivaria en «una relació fiduciària amb els seus municipis, que l'assimilaria a una mancomunitat intermunicipal» (Llei 6/1987, de l'organització comarcal de Catalunya). La periodicitat mínima de les reunions, a la qual s'han acollit el 45% dels consells, és trimestral. Val la pena destacar, però, que un 5% dels consells convocaven el consell d'alcaldes de forma mensual, i un 27,5% ho feien de forma bimestral. Un no menor 22,5% responien que convocaven el consell d'alcaldes amb «altres» periodicitats. Malauradament, no es disposava de més nivell de concreció, però tot porta a pensar que no es reuneixen amb més freqüència.

En relació amb la presidència del consell d'alcaldes, en el 85% dels casos el president del consell comarcal exercia també aquesta funció i tenia alhora la presidència del ple, del govern comarcal i del consell d'alcaldes. Un 15% dels consells van optar per diferenciar la figura, de manera que exercia les funcions de presidència un alcalde escollit entre els membres del consell d'alcaldes. A diferència del ple, el funcionament més habitual del consell d'alcaldes era de forma plenària, ja que més del 90% dels consells no havien creat cap comissió derivada d'aquest òrgan.

<sup>9</sup> Per a més informació sobre l'Observatori de Govern Local, es pot consultar <http://pisunyer.org/observatori-de-govern-local/projectes/catalunya/2011>.

La informació de què disposem és insuficient per poder fer una anàlisi rigorosa del funcionament i la interrelació entre el consell d'alcaldes i el ple. Tot i així, es fa palès que el ple seria un òrgan de representació de les sensibilitats ideològiques presents al territori, i el consell d'alcaldes, un òrgan de representació dels municipis de la comarca; així mateix, mentre que els primers podrien tenir una major tendència a funcionar amb una estructura de comissions, els segons funcionarien de forma plenària. D'altra banda, aquesta anàlisi porta a preguntar-nos si l'existència del ple i del consell d'alcaldes no pot resultar redundant, tenint presents les dimensions dels consells i el fet que alguns dels seus membres formaran part d'ambdós.

La modificació de 2003 va incorporar la possibilitat de preveure la creació d'una comissió permanent, opció a la qual s'acollien la major part dels consells comarcals (85%). Majoritàriament (un 40%) es convocaven amb periodicitat quinzenal, de manera que era l'òrgan que es reunia amb més freqüència, tot i que una desena part van respondre que ho feien mensualment. L'àmplia majoria dels consellers vinculats a aquest òrgan no tenien cap dedicació al càrrec. Així, dels 590 consellers membres de les comissions permanents, només 15 tenien dedicació exclusiva, i 95 desenvolupaven les seves responsabilitats en règim de dedicació parcial, fet que suposava que una mica més del 18% dels consellers hi tenien algun tipus de dedicació.

En resum, l'anàlisi de l'organització política dels consells comarcals reflectia la voluntat institucional inicial de crear ens locals dotats d'autonomia. Així ho mostra la seva estructuració interna, basada en òrgans de naturalesa representativa, que manté molts punts en comú amb la pròpia de la resta d'ens locals. No obstant això, un estudi més detallat del seu funcionament, de les periodicitats amb què es reuneixen els seus òrgans i de les dedicacions dels seus membres apunta a l'enfortiment d'estructures paral·leles més reduïdes, especialment les comissions dependents del ple i la comissió permanent, en detriment dels òrgans de representació previstos legalment. La incorporació de la figura del gerent, que veurem a continuació, podria explicar el pes relatiu d'aquests òrgans.

La introducció de la gerència comarcal en l'estructura dels consells va ser un dels elements més destacables en la definició interna de l'ens. Aquesta figura entraria dins de la categoria del que anomenariem *directius públics*, és a dir, perfils tècnics amb una vinculació professional no estatutària a l'ens que restaria també al marge de l'estructura política. La introducció de la gerència com a necessària dins de l'organització comarcal era perfectament coherent amb les tendències que es van desenvolupar durant els anys noranta en l'àmbit de la reforma de les administracions públiques. Entre les mesures plantejades dins del model de modernització de la nova gestió pública, la incorporació d'aquesta figura ha estat una de les que al llarg del temps ha generat més debat.

En la definició de la normativa, el gerent és un òrgan de tipus unipersonal que forma part de l'organització necessària del consell. El seu nomenament i el seu cessament corresponen al ple a proposta del president, fet que el vincularà amb les majories que s'hi configuren. Les funcions previstes, recollides en l'article 16 del Text refós, manifesten una clara intenció de dotar aquest professional de les funcions de direcció. La major part dels gerents van ser nomenats per majoria, tot i que en destacava un 38,5% que els havien escollit per unanimitat, fet que indica que sovint s'intenta arribar a un perfil de consens. D'altra banda, la causa de relleu més estesa —en el 53,8% dels casos— va ser el cessament com a conseqüència d'un canvi en la presidència del consell, circumstància que indicava la presència d'un vincle de confiança entre president i gerent. Cal dir que un 33,3% manifestaven que el relleu es va produir per motius personals de l'anterior gerent. No podem saber si aquests motius personals responien a la voluntat del gerent cessant o a una manca de sintonia amb un nou equip entrant.

La normativa preveu que el gerent ha de tenir condició de funcionari eventual, i, efectivament, aquesta era la fórmula més estesa: més del 97% dels gerents es vinculaven a la institució mitjançant aquest model. Pel que fa a la permanència en el càrrec, més del 52% dels que eren gerents a finals de l'anterior mandat ho havien estat per un període màxim de quatre anys. Alhora, el 20% havien estat en el càrrec per un període superior a dotze anys. Quant a l'origen professional, la major part —més del 42%— provenien del sector privat.

Si la voluntat en la previsió de la figura era fer més permeable l'estructura dels consells a professionals del sector privat, podem dir que, en bona mesura, sembla que les dades podrien acompanyar; ara bé, pel que



fa a la independència política, és més discutible. Sense tenir dades que siguin completament definitives en aquest sentit, podem afirmar que la vinculació de confiança entre la força política majoritària i el gerent hi seria present en molts casos. Així, la figura del gerent comarcal no semblava respondre de manera exacta a la idea teòrica plantejada per la nova gestió pública. També és cert que la importació de figures i estructures pròpies d'altres àmbits no resulta mai simple, i gairebé sempre requereix més ajustos i adaptacions dels previstos inicialment.

## 2.2 Els consells comarcals: una arquitectura complexa

L'estructura organitzativa interna dels consells comarcals es complementa amb una arquitectura complexa composta d'ens dependents i d'una multitud d'ens de cooperació. Cal tenir present que, a part de la introducció de la figura del gerent, la difusió de les personificacions instrumentals locals va ser una altra de les mesures introduïda pel model de modernització de la nova gestió pública.

Els consells comarcals han manifestat una tendència clara a la creació d'ens dependents i de cooperació: el 62,5% dels consells comarcals disposaven d'algun tipus de personificació instrumental local, mentre que el 87,5% registraven algun consorci d'iniciativa pròpia, fet que es tradueix en un total de 46 organismes dependents i 74 consorcis d'iniciativa pròpia. El 58,7% de les entitats dependents eren organismes autònoms; el 21,7%, societats mercantils amb capital mixt, i el 17,4%, societats mercantils formades amb capital íntegrament públic. Les entitats públiques empresarials tenien menys rellevància i suposaven un 2,2% del total d'organismes dependents.

En relació amb els consorcis, s'han considerat *consorcis d'iniciativa pròpia* els consorcis creats per voluntat específica del consell comarcal que desenvolupen una sèrie d'activitats que coincideixen, normalment, amb una àrea determinada del consell, talment com si fos el mateix consell qui ho realitzés. De fet, moltes vegades els mateixos consells els van considerar com si formessin part de la seva pròpia estructura interna.

Si bé l'ús intensiu dels ens dependents per part dels consells comarcals no és un aspecte que els diferenciï de la resta d'ens locals,<sup>10</sup> ja que aquest ha estat un recurs utilitzat, de forma general, per totes les administracions públiques, sí que ho és la creació dels consorcis d'iniciativa pròpia. De fet, la instauració d'aquests ens no respon a la realització de funcions diferents de les que desenvolupen els consells comarcals de manera directa.

La profusió d'aquesta figura es podria explicar per dues vies. En primer lloc, per la necessitat d'incorporar altres entitats públiques a la gestió —per tal que aportessin ingressos extraordinaris— i de pal·liar les conseqüències d'un sistema de finançament que, com veurem més endavant, és insuficient. En segon lloc, per la necessitat de concertar amb el territori les activitats desenvolupades pels consells comarcals, de forma que el consorci es convertiria en un element de visualització de l'acord, l'equilibri i la coresponsabilitat de la gestió. Vist des d'un plànol teòric, aquest comportament resultaria redundant si tenim en compte que els consells són ens territorials que representen les sensibilitats ideològiques i de representació dels municipis. No obstant això, no es pot defugir que un dels principals objectius de la comarca era el de potenciar la capacitat de gestió dels ajuntaments de dimensions més reduïdes, la qual cosa, en alguns casos, podia actuar en detriment de l'autonomia municipal. Només així s'explicaria l'existència de consorcis compostos només pels consells i ajuntaments de la seva pròpia demarcació. En definitiva, l'ús extensiu dels consorcis d'iniciativa pròpia podria posar de manifest una dificultat inicial d'encaix institucional dels consells comarcals.

## 3 El nucli funcional dels consells comarcals: activitat pròpia versus activitat delegada

Ateses les característiques de la previsió normativa, els consells comarcals van buscar espais funcionals

<sup>10</sup> Mostra d'aquesta evolució: MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis; YSA FIGUERAS, Tamiko. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001, així com tots els seus treballs posteriors que monitoren i aporten elements interessants per a la reflexió fins al darrer publicat, MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47 (2013), p. 61-86.

disponibles que permetessin un desenvolupament de la seva activitat.<sup>11</sup> Davant la manca de cos competencial que permetés una caracterització de la institució, vam considerar que el seu comportament i la seva actuació permetrien definir el perfil desplegat. Entre les diferents preguntes que ens podríem formular, n'analitzarem aquí essencialment dues, per tal de posicionar la figura en el sistema local. D'una banda, un plantejament generalista sobre quin tipus d'activitat desenvolupen i en quins àmbits; aquesta primera qüestió definiria els espais funcionals que han ocupat i quina és la seva naturalesa dins del sistema competencial català. D'altra banda, també volíem saber quina situació ocupen respecte als municipis i l'heterogeneïtat pròpia del mapa municipal català; en concret, si havien desplegat un comportament diferent en funció de la tipologia de les localitats amb què formen xarxa.

La informació per tal de construir l'estructura funcional dels consells comarcals es va recollir a partir de les dades que van facilitar els tècnics de cada matèria. Prenent aquests dades com a unitat mínima, es va construir una classificació que permetia comparar les funcions realitzades entre els ens analitzats. Segons la classificació dissenyada, els consells comarcals van desenvolupar les seves funcions en 23 àmbits d'actuació diferents, la qual cosa mostra el seu ampli abast. No obstant això, cada matèria tenia una intensitat diferent i no es realitzava per igual a tot el territori.

### 3.1 El desplegament efectiu de l'activitat comarcal

L'anàlisi de les activitats dutes a terme pels consells comarcals posa de manifest la multiplicitat i l'heterogeneïtat de funcions que han assumit des de la seva creació. De fet, es va recollir informació d'un total de 6.115 activitats desenvolupades, amb diferències notables de volum entre consells. Tanmateix, no es detecten patrons explicatius que relacionin volum d'activitat i territori. Pel que fa al contingut de les activitats, tot i que s'han desenvolupat més de vint àmbits temàtics diferents, alguns mostraven més rellevància que d'altres.<sup>12</sup> Les matèries on s'acumulaven més activitats són serveis socials, medi ambient i assistència als ajuntaments en serveis generals, que representen el 24,3%, el 9,1% i el 8,2% del total d'activitats, respectivament.<sup>13</sup>

L'àmbit de serveis socials manifestava una rellevància molt superior a la resta, i en gairebé tots els consells comarcals esdevenia la matèria que acumulava un nombre més alt d'activitats. En aquesta àrea, doncs, s'evidenciava un comportament clarament homogeni pel que fa a l'actuació predominant: en 34 comarques, que representen el 85%, serveis socials era l'àmbit d'actuació principal. El segon àmbit d'actuació era medi ambient, que es desenvolupava en un 35% de les comarques. Per tant, en més de les dues cinques parts del total, serveis socials i medi ambient eren dos dels eixos principals en què els consells comarcals centraven les seves funcions. El predomini d'aquestes matèries també es corroborava amb la despesa que la comarca hi destinava. A banda de les matèries de serveis socials i medi ambient, en 8 consells comarcals, que representaven el 20% dels ens analitzats, destacava la combinació dels àmbits de serveis socials i assistència als ajuntaments en serveis generals, que, com ja s'ha dit, era el tercer àmbit d'activitat per ordre d'importància. De fet, no es pot oblidar que una de les raons fundacionals de la comarca és la d'assistir i assessorar els ajuntaments en matèries tècniques, juridicoadministratives, economicofinanceres, d'obres i serveis.

En resum, les dades mostraven que els consells comarcals tenien un ampli abast funcional, complien amb funcions molt diverses i duïen a terme un nombre elevat d'actuacions. Identificaven, alhora, un conjunt d'activitats predominants, el nombre i la matèria de les quals podia variar a cada consell comarcal. Pel que fa als àmbits temàtics, vam constatar certa homogeneïtat en tot el territori. Hi destacaven, així, les matèries de serveis socials —que era majoritària en pràcticament tot el territori—, medi ambient i assistència als ajuntaments. Val la pena posar de manifest que les dues matèries sectorials constitueixen àmbits funcionals

11 Vegeu FONT I LLOVET, Tomàs. «La comarca y las estructuras de gobierno local», a GÓMEZ-FERRER, Rafael (dir.): *La provincia en el sistema constitucional*. Madrid: Civitas-Diputació de Barcelona, 1991, p. 239-293 (p. 289).

12 Per a més informació sobre els principals àmbits d'actuació desenvolupats pels consells comarcals, podeu consultar l'annex de dades.

13 FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. «Els consells comarcals al centre del debat». *Anuari polític de Catalunya 2012*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2013, p. 97-123.



assumits pel sector públic català de forma relativament recent. La construcció dels àmbits competencials de serveis socials i medi ambient podríem dir que es produeix de forma paral·lela al desplegament del sistema comarcal. El tercer aspecte, l'assistència municipal, és un títol genèric que en principi poden exercir tots els ens de segon nivell per la seva pròpia naturalesa.

Aquesta primera instantània, que situaria l'activitat en àmbits competencials de responsabilitat originàriament autonòmica i que es desenvolupen de forma paral·lela a la instauració comarcal, es completarà més endavant amb la identificació dels àmbits sectorials que acumulen més volum de despesa. De la visió complementària d'ambdues perspectives es pot obtenir una determinada visió de conjunt sobre l'activitat global dels consells.

### 3.2 El grau de recepció municipal: com incorporen els municipis l'activitat comarcal

Més enllà del tipus de serveis, un altre dels objectius del projecte era analitzar l'abast territorial de les actuacions dels consells comarcals i conèixer si el seu desenvolupament responia a necessitats locals específiques. Amb aquest propòsit, al qüestionari es va incloure una variable que especificava a quins municipis s'adreçaven cadascuna de les actuacions realitzades.

En aquest punt cal destacar que aquesta variable recollia la intencionalitat del consell comarcal de prestar el servei, de forma general, a tot el territori. Ara bé, malgrat la previsió que l'activitat s'adrecés de forma generalitzada a tots els municipis, és possible que la recepció no es dugués a terme de manera homogènia, ja que podien existir estructures municipals paral·leles que desenvolupessin aquestes funcions. Això es feia especialment evident en les actuacions no tant d'assistència i cooperació amb els municipis, sinó en la prestació directa de serveis concrets dirigits a la ciutadania; en aquest cas, era possible que els ciutadans fessin ús del servei que desenvolupava el consell comarcal malgrat que el seu ajuntament, alhora, també el prestés.

De forma general, s'observava que els consells comarcals adreçaven la major part de les seves activitats a tots els municipis, independentment de les seves característiques. De fet, els consells comarcals de l'Alta Ribagorça, el Pallars Sobirà, l'Alt Urgell, la Noguera, el Berguedà, les Garrigues, el Montsià, la Ribera d'Ebre, el Priorat, la Terra Alta i el Pla de l'Estany duïen a terme pràcticament les mateixes activitats per a tots els municipis. En l'altre extrem, el Garraf, el Barcelonès, el Tarragonès, l'Alt Camp, el Segrià, el Pla d'Urgell, el Vallès Occidental, el Baix Llobregat, el Maresme, el Baix Penedès i el Baix Ebre eren les comarques que presentaven una desviació típica superior, situada per sobre del 6%, i, per tant, les que realitzaven una prestació dels serveis menys uniforme, més especialitzada en funció de l'ajuntament al qual es dirigien.

Un altre dels interrogants que es volia respondre era si els diferents nivells de prestació obeïen a les dimensions poblacionals de cada localitat. Cal recordar que la comarca neix amb la voluntat de suplir les mancances, especialment, dels municipis de dimensions més reduïdes, cosa que feia sospitar que els ajuntaments més grans serien receptors d'un nivell inferior d'activitats comarcals. De fet, es va observar que els municipis amb una grandària major —sobretot els més grans de 20.000 habitants— assolien nivells de prestació inferiors a la resta, situats per sota del 80%. En canvi, els municipis amb un nombre inferior d'habitants —per sota dels 2.500 habitants— registraven percentatges de prestació més elevats, situats al voltant del 94%. No obstant això, com es pot comprovar, aquestes diferències no eren especialment rellevants.

En definitiva, si bé es detecten petites diferències en els nivells de recepció de les activitats comarcals per als municipis d'una grandària major, en general els consells comarcals adrecen els seus serveis de forma indistinta a tots els ajuntaments. Per tant, el consell comarcal es configura com un ens supramunicipal que, amb un ventall molt ampli de funcions, assisteix la major part dels municipis i hi coopera de forma força generalitzada, independentment de les seves dimensions poblacionals.

## 4 La perspectiva econòmica: insuficiència financera en l'ingrés i despesa condicionada

La manca de suficiència financera és un dels problemes que els consells comarcals han arrossegat des de

la seva creació, i que, juntament amb la indefinició de les seves funcions, ha limitat fortament l'autonomia comarcal fins al dia d'avui. L'estructura del pressupost d'ingressos i despeses reflecteix que aquest és un dels principals esculls als quals els consells comarcals han hagut de fer front en la seva consolidació com a institució dins l'engranatge de l'organització territorial de Catalunya.

#### 4.1 Les fonts de finançament dels consells comarcals: manca de suficiència financera

La lectura conjunta de la Llei 8/2003, d'organització comarcal de Catalunya (LOCC), i el Text refós de la Llei reguladora de les hisendes locals (aprovat pel Reial decret legislatiu 2/2004, de 5 de març), compon un marc normatiu que limita fortament la capacitat de les comarques per disposar de fonts pròpies de finançament, basades, fonamentalment, en transferències corrents realitzades per altres administracions, en molts casos, condicionades a la prestació de serveis concrets. Dels 550 milions d'euros que els consells comarcals van ingressar l'any 2010, el 84% provenia de transferències corrents i de capital, és a dir, de recursos no tributaris.

En concret, l'any 2010 les transferències corrents (capítol 4) van representar un 62,6% del total del pressupost. La major part d'aquestes provenien de la Generalitat, que va aportar més de tres quartes parts del total d'aquest capítol, xifra que equival a més de 270 milions d'euros. Les transferències corrents d'altres ens locals, que incloïen les aportacions rebudes d'ajuntaments, de diputacions, de mancomunitats i d'altres consells comarcals, tenien un pes de gairebé el 20%. La resta, que suposaven el 2%, provenien de l'Estat, d'organismes autònoms, de societats mercantils, de l'exterior, d'empreses privades i de famílies i institucions sense ànim de lucre.

Pel que fa a les transferències de capital (capítol 7), que representaven un 21,4% dels recursos comarcals, van ser la segona font de finançament més important després de les transferències corrents. En aquest cas, la majoria també procedien de la Generalitat (en un 90%). D'altra banda, «cal tenir present que la major part dels ingressos de capital que apareixen en els pressupostos no tenen com a destí la inversió comarcal sinó la inversió dels ajuntaments. Es tracta de les subvencions que aplega el Pla únic d'obres i serveis de Catalunya, i que són destinades a finançar despeses municipals; el paper que desenvolupa la comarca és el de gestor de la subvenció, no de beneficiari».<sup>14</sup>

Entre les transferències provinents d'altres administracions també destaca el Fons de cooperació local de Catalunya, una subvenció de caràcter general els destinataris de la qual són tots els municipis, comarques i entitats municipals descentralitzades que està destinada a finançar globalment l'ens local. El fet que aquesta subvenció sigui de caràcter general permet que les comarques disposin d'una quantitat anual d'ingressos incondicionats que es poden emprar de forma discrecional per fer front a les despeses i inversions pròpies de l'ens.

La tercera font de finançament per ordre d'importància provenia de taxes, preus públics i altres ingressos (capítol 3), representava el 13,5% del total del pressupost i era l'única que indicava capacitat de finançament propi. Tenen naturalesa d'ingressos propis perquè el consell comarcal fa ús de la seva autonomia financera a l'hora de fixar-ne la quantia i establir en quina part desitja autofinançar el servei prestat o l'obra realitzada. El tipus de taxes que generen una quantitat més important d'ingressos són les que es deriven de la prestació de serveis públics bàsics, que suposen gairebé el 40% del total d'ingressos del capítol 3. A mesura que les comarques han obtingut més espai en la prestació de serveis, han anat augmentant els recursos liquidats en aquest capítol pressupostari. Si comparem les dades de 1988<sup>15</sup> (primer exercici pressupostari dels consells) amb les de 2010, s'observa que mentre que el capítol 3 suposava un 2,5% del total del pressupost, avui en dia aquesta xifra ascendeix al 13,5%.

En definitiva, les xifres mostraven la manca de finançament propi dels consells comarcals i una forta

14 LEÓN CORTS, Daniel; BAYONA ROCAMORA, Antoni. *L'experiència comarcal a Catalunya: anàlisi del marc competencial i de la hisenda*. Barcelona, 2000, p. 84.

15 Font: LEÓN CORTS, Daniel; BAYONA ROCAMORA, Antoni. *L'experiència comarcal a Catalunya: Anàlisi del marc competencial i de la hisenda*. Barcelona, 2000.

dependència de les transferències de la Generalitat.<sup>16</sup> Malgrat que al llarg dels anys, a través de la prestació de serveis públics bàsics, van aconseguir incrementar els ingressos mitjançant taxes i preus públics, aquest augment no va ser suficient per garantir l'autonomia financera d'aquests ens. De fet, l'any 1994 Josep Mir ja havia posat en relleu el fet que el finançament dels consells comarcals es basa en el que ell anomena *model de finançament tutelat*, que es caracteritza per la importància dels ingressos procedents de les subvencions específiques i per un pes molt residual de taxes, preus públics, aportacions municipals i impostos i recàrrecs.<sup>17</sup> Com es pot observar, gairebé vint anys després l'essència del model no ha canviat.

El problema de la manca de suficiència financera dels consells comarcals s'ha fet ostensible en reiterades ocasions, i s'han presentat, fins i tot, recursos d'inconstitucionalitat.<sup>18</sup> Abans que fossin creats, Bayona havia alertat de la importància del fet que un canvi en l'estructura territorial havia d'anar acompanyat d'una modificació en el règim competencial i econòmic.<sup>19</sup> Més tard, l'informe Roca va atribuir gran part de l'èxit de la seva proposta de reorganització territorial a la modificació del finançament de la comarca, i manifestava la necessitat d'una modificació de la legislació estatal d'hisendes locals i de la participació de la comarca en els ingressos de l'Estat, així com d'un increment del percentatge de recursos comarcals en el Fons de cooperació local de Catalunya.<sup>20</sup> Una administració amb greus limitacions per definir els seus ingressos no pot prendre decisions sobre la forma i el destí de la seva despesa, i, consegüentment, no té capacitat de decisió sobre les seves funcions i objectius. «L'existència d'autonomia exigeix un mínim d'autonomia financera. Aquesta autonomia financera es tradueix en un cert grau d'autonomia en la despesa i d'autonomia en els ingressos. Tenir autonomia en la despesa implica una certa capacitat per decidir la forma i composició de la despesa. Aquesta capacitat s'adquireix automàticament si es disposa de la recaptació d'impostos o de subvencions incondicionades.»<sup>21</sup>

#### 4.2 Els àmbits d'actuació en la despesa dels consells comarcals

L'any 2010, els consells comarcals van efectuar una despesa per valor de 563 milions d'euros, la major part de la qual —pràcticament tres quartes parts— era despesa corrent. Per tal de poder quantificar de forma aproximada la despesa efectuada en cada àmbit d'actuació, es van vincular les categories construïdes per definir les activitats a una política o programa de despesa.

Des d'aquesta perspectiva, s'observa que aproximadament dues cinquenes parts del total de la despesa efectuada pels consells comarcals es concentrava, principalment, en quatre àrees d'actuació: ensenyament, medi ambient, serveis socials, i ordenació del territori i urbanisme, la despesa de les quals ascendia a 100, 86, 53 i 48 milions d'euros, respectivament.<sup>22</sup> A banda dels quatre àmbits principals, ocupació, cultura, pressupostos, tributs i comptes, i turisme eren activitats amb una certa rellevància des del punt de vista econòmic: la seva despesa ascendia entre 10 i 3,7 milions d'euros per al total de consells comarcals. Cal tenir present que l'activitat de pressupostos, tributs i comptes podria incloure despesa derivada del desenvolupament d'activitats dedicades al funcionament econòmic del mateix ens. La informació disponible impedia discernir quin percentatge d'aquestes expenses es dedicava a oferir suport a altres ajuntaments i quin percentatge es destinava al funcionament econòmic del consell comarcal.

16 Coincidim en la constatació que ja feien en aquest sentit RENYER ALIMBAU, Jaume; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. «La Comarca», *op. cit.*, p. 81.

17 MIR BAGÓ, Josep [et al.]. *L'organització comarcal a Catalunya: anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 1994.

18 Recurs d'inconstitucionalitat núm. 572/89, de l'article 136.1 de la Llei 39/1988, reguladora de les hisendes locals, presentat pel Consell Executiu de la Generalitat.

Recurs d'inconstitucionalitat núm. 587/89, de l'article 136.1 de la Llei 39/1988, reguladora de les hisendes locals, presentat pel Parlament de Catalunya.

19 BAYONA ROCAMORA, Antoni. «L'organització territorial a Catalunya: marc jurídic i propostes». *Autonomies*, núm. 5 (1986), p. 23.

20 ROCA JUNYENT, Miquel [et al.]. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Departament de Governació, 2000.

21 MIR BAGÓ, Josep [et al.]. *L'organització comarcal a Catalunya: anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 1994, p. 224.

22 Per a més informació sobre els principals àmbits de despesa dels consells comarcals, podeu consultar l'annex de dades.

La importància de les àrees d'actuació principals s'explicava fonamentalment per dos factors. En primer lloc, ensenyament i serveis socials eren els únics àmbits en què tots els consells comarcals analitzats van emetre algun tipus de despesa. En segon lloc, l'esforç econòmic que implicava la prestació de les activitats realitzades no era el mateix en tots els casos: així, no era sorprenent que dues de les activitats amb una despesa més elevada fossin ordenació del territori i medi ambient, dos àmbits d'activitat el desenvolupament dels quals és força costós en termes econòmics.

Quan es va analitzar la despesa mitjana per consell comarcal destinada a cada àmbit d'activitat, els quatre àmbits d'actuació principals es continuaven mantenint en primera posició, amb una mitjana que oscil·lava entre 3 i 1,5 milions d'euros aproximadament, i se situaven per sobre i a molta distància de la resta d'activitats. No obstant això, la dispersió de les dades obtingudes mostrava diferències importants en el comportament d'aquests ens. Ara bé, cal tenir en compte que part d'aquestes diferències s'explicava pel volum pressupostari total dels consells comarcals, que oscil·lava entre 4,5 i 64 milions d'euros.<sup>23</sup> L'ús conjunt de la classificació econòmica i per programes del pressupost permetia detectar diferències en la forma de gestió utilitzada per a la prestació d'aquests serveis.

En primer lloc, es distingien les activitats en què un percentatge important de la despesa total es destinava al capítol 1, és a dir, al personal que treballa al servei del consell comarcal en aquell àmbit d'actuació en concret, ja sigui personal funcionari o laboral. Les activitats que tenien entre un 40% i un 50% de la despesa total destinada a personal eren activitats que en la seva major part es realitzaven directament des dels consells comarcals, amb recursos propis, sense la necessitat de contractar-ne el desenvolupament a tercers. Principalment eren serveis socials, ocupació i cultura.

En segon lloc, i en relació amb l'anterior, existia un grup d'activitats que principalment es duïen a terme a través de tercers i en les quals el capítol 2, dedicat a la compra de béns corrents i serveis, suposava més del 50% de la despesa total en aquella activitat. Formaven part d'aquest bloc ensenyament i medi ambient, àmbits que incloïen activitats com la gestió, la recollida i el tractament de residus, el sanejament d'aigües, la gestió del transport escolar o la gestió del servei de menjadors escolars.

En tercer lloc, els àmbits d'ensenyament i serveis socials eren aquells en què les transferències corrents tenien un pes més important respecte a la despesa total. En el primer cas, aquest elevat percentatge s'explicava per les transferències a famílies i institucions sense ànim de lucre, especialment per a la gestió de beques menjador i beques per a transport escolar, que suposaven el 92,6% del total de la despesa en el capítol 4. En canvi, en l'àmbit de serveis socials les transferències corrents es dirigien a altres ens, com consorcis o mancomunitats, creats expressament per a la prestació dels serveis socials comarcals.

En darrer lloc, destacaven els àmbits d'activitat en els quals predominava, bàsicament, la despesa de capital. En aquest bloc es localitzava, principalment, ordenació del territori i urbanisme, on es feien evidents les transferències de capital dirigides als ajuntaments per a la implementació del Pla únic d'obres i serveis de Catalunya (en endavant, PUOSC). Per aquest motiu, pràcticament el 50% del total d'aquest àmbit es materialitzava en aquest capítol.

En resum, aquesta anàlisi ens permet classificar les principals activitats desenvolupades pels consells comarcals en tres tipus. Primer, serveis socials, que registra el nivell d'activitat més elevat, la qual cosa també es reflecteix en la despesa que es destina al seu personal. Segon, ordenació del territori i ensenyament, que són àmbits que impliquen un volum econòmic important basat en les transferències; en aquests casos, el consell pràcticament no hi dedica personal propi, i, d'acord amb les dades pressupostàries, una part important de la seva activitat es basa en la distribució de recursos procedents de la Generalitat cap a famílies, empreses i institucions. I, per finalitzar, a cavall entre aquests dos models, es localitza medi ambient, que registra un volum important de despesa reservat principalment a la contractació de serveis a tercers, és a dir, que els consells comarcals presten aquests serveis mitjançant fórmules de gestió indirectes.

<sup>23</sup> FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. «Els consells comarcals al centre del debat». *Anuari polític de Catalunya 2012*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2013, p. 97-123.

Cal tenir present, a més, que l'estructuració de la gestió i provisió d'aquests àmbits es va desenvolupar de forma tardana. Així, l'articulació dels serveis i el desenvolupament i sofisticació de les prestacions es van produir de manera gairebé paral·lela al desplegament dels consells. No es produïa, en definitiva, una ocupació d'espais competencials ja desenvolupats per altres ens.

## 5 Recapitulació i elements de reflexió

El restabliment dels consells comarcals es va desenvolupar enmig d'un intens debat que plantejava alguns dubtes sobre la seva configuració, i que, en certs aspectes, s'ha mantingut fins avui. Els elements centrals de la discussió se situaven, d'una banda, en la seva articulació jurídica i política, i, de l'altra, en la construcció d'un cos competencial. Davant la possibilitat de desplegar-los en forma d'administració perifèrica de la Generalitat, la proposta que es va adoptar va ser la creació d'una entitat local dotada d'autonomia i personalitat jurídica pròpia. Pel que fa a la configuració competencial, es va optar per una definició oberta que pogués canalitzar l'activitat territorialitzada de la Generalitat i alhora assumir funcions que havien desenvolupat les diputacions o ens de cooperació com les mancomunitats. Un cop consolidat l'ens, el cert és que el fruit d'aquests encaixos en el disseny continua essent de difícil catalogació. Els resultats de l'estudi que va dur a terme la Fundació Carles Pi i Sunyer posaven de manifest la dificultat en la definició del perfil institucional i polític d'aquests ens, i mostraven com els anys de desenvolupament no havien aclarit aquelles qüestions que estaven presents ja en la seva creació. En definitiva, no s'havia aconseguit una definició *de facto* d'allò que no s'havia definit *de iure*.

De forma general, val la pena destacar que els consells comarcals duen a terme un ampli ventall d'actuacions que fan referència a matèries i àmbits molt heterogenis i que compleixen amb funcions de diferents tipus. De fet, l'estudi va comptabilitzar més de 6.000 activitats per al conjunt de comarques, cosa que va posar de manifest l'esforç que aquestes institucions van realitzar per assistir i cooperar amb altres nivells d'administració i la seva rellevància material en el desenvolupament de moltes polítiques públiques.

Pel que fa a l'estructura política, hem constatat una progressiva «executivització» de l'organització. Així, els òrgans amb una certa naturalesa deliberant —ple i consell d'alcaldes— tendeixen a manifestar una baixa periodicitat en les seves convocatòries. De forma complementària, la major part dels consells van adoptar la fórmula de les comissions plenàries i de la comissió permanent a mode de junta de govern. Aquest fet, juntament amb la presència de la figura de la gerència, mostra una tendència cap a la voluntat de focalitzar l'estructura de direcció en la gestió, davant d'altres possibles funcions com la representació i la concertació territorial. En aquesta línia, el perfil del gerent posa de manifest trets interessants. Si bé la incorporació no hauria de produir un desplaçament del cos i la direcció política, hauria de generar un trànsit cap a un model més basat en la gestió que en la representativitat. A la pràctica, però, els resultats del projecte palesaven que la figura del gerent tenia, en la major part dels casos, un vincle de confiança amb el govern, i, en concret, amb el president, i que semblava més sensible als canvis polítics que al rendiment de comptes per la seva gestió.

De fet, i probablement influenciats pel moment en què es va produir el desplegament, els consells comarcals s'han mostrat com una entitat que va intentar absorbir diverses de les propostes pròpies de la nova gestió pública. En aquesta mateixa línia podríem identificar la figura del gerent i una clara tendència a la creació d'ens instrumentals. Pel que fa a aquest darrer aspecte, val la pena fer un esment especial de l'adopció generalitzada de la forma jurídica del consorci. La profusió amb què s'ha fet ús d'aquesta fórmula i el fet que en molts casos els consells no els considerin com un ens de cooperació, sinó pràcticament com a ens dependents, porta a plantejar-nos les motivacions d'aquest fenomen. La figura del consorci s'ha estès de forma important en tot el teixit institucional català a causa potser, en part, de la ductilitat de l'estructura, que permet incloure-hi diferents nivells de govern i entitats que van més enllà de l'àmbit estrictament públic. Ara bé, la identificació matricial dels consells amb aquests organismes ens fa valorar també altres motius, com per exemple la mateixa articulació territorial d'alguns serveis i una necessitat peculiar de concertació. Així, davant la dificultat i l'eventual conflictivitat que podia generar-se a partir d'una construcció del legislador que introduïa la *competència*, en el sentit econòmic del terme, en l'assignació funcional, és possible que el consorci esdevingués un mecanisme de concertació amb el territori que facilités les vies de consens. I aquest fenomen ens porta de nou a alguns dubtes ja expressats: la dificultat per construir la voluntat de la institució



a partir dels òrgans representatius previstos i la descartada inicialment *lògica fiduciària* en la relació amb els municipis.

Pel que fa a l'activitat efectiva, tot i l'esforç per tal d'omplir de cos competencial els consells a través de la legislació sectorial, la valoració global és que manté una certa indefinició funcional. Aquesta flexibilitat competencial fa possible que siguin els mateixos consells els qui acomodin la seva activitat a aquells sectors on han trobat l'espai per fer-ho. L'efecte d'aquesta acomodació es concreta en una fragmentació interna en el conjunt de la gestió i en un alt grau d'heterogeneïtat entre els consells que no sembla que estigui relacionada amb especificitats territorials. La visió conjunta que ofereix l'anàlisi del desplegament efectiu de l'activitat i la informació pressupostària han mostrat una concentració d'activitat en els àmbits de serveis socials i ensenyament, la primera intensiva en activitat i la segona en despesa; medi ambient, amb una rellevància similar en les dues dimensions; ordenació del territori i urbanisme, amb actuacions sovint vinculades al desplegament del PUOSC i una naturalesa essencialment econòmica, i assistència als ajuntaments en serveis generals, estesa en l'activitat però amb una difícil visualització per via pressupostària.

Els primers són àmbits de desplegament relativament tardà que han estat regulats de forma recent i tenen relació directa amb competències de responsabilitat autonòmica. Aquella acomodació a què fèiem referència es concreta, en aquest cas, en el fet que no van substituir altres administracions, sinó que van ocupar-se de matèries de nova creació o van complementar —com seria el cas d'ensenyament— les funcions desenvolupades pel nivell d'administració responsable. L'ordenació del territori i l'assistència als ajuntaments en serveis generals entrarien dins de les funcions que podríem anomenar *de suport municipal*, habituals en el cas dels ens supramunicipals. L'estructura econòmica del pressupost ens indica, a més, que la provisió dels serveis socials té un fort component de prestació directa, però la resta de casos impliquen un trànsit de recursos econòmics, bé cap a la contractació externa, bé cap a les transferències corrents o de capital. Aquest fet reincideix en una idea, molt acceptada en el nostre sistema, que visualitza els ens de segon nivell com a assignadors de recursos.

Cal destacar, a més, que bona part d'aquests recursos tenen caràcter de transferències condicionades, i l'ens no s'ha dotat d'eines de finançament propi. Així, estariem davant d'una entitat amb una capacitat d'ingrés molt reduïda, fet que ha de limitar necessàriament la teòrica autonomia que en principi dirigeix l'activitat dels ens locals. També és cert, però, que aquesta mateixa dificultat la manifesten altres ens locals, com els mateixos municipis, tot i que la diferència, per més que de grau, no és menor.

Així, hem volgut prendre com a punt de partida la definició d'*autonomia* de Casassas i Clusa per contrastar els resultats del projecte. Per a aquests autors, «l'autonomia té tres aspectes clars: en primer lloc, vol dir que ha de tenir els mínims tutelatges possibles, per part d'instàncies superiors de poder polític. En segon lloc, vol dir que ha de tenir competències i el poder suficient per gestionar els serveis públics [...]. En tercer lloc, ha de disposar de recursos econòmics suficients que, quan no es puguin obtenir localment, han de ser facilitats centralment [...]».<sup>24</sup> Aquest exercici ens permet afirmar que la indefinició de l'ens quedaria caracteritzada per la mancança dels elements que els autors consideren necessaris. Si bé els consells comarcals han desplegat una gran capacitat de desenvolupar activitat i de trobar un encaix en el sistema institucional català, no ha estat suficient per situar-se en una posició d'autonomia ni respecte als nivells superiors ni respecte als inferiors, i fins i tot amb alguns dubtes sobre el funcionament polític intern i l'ancoratge democràtic. L'anàlisi de les activitats posa de manifest una configuració confusa, marcada per la desconcentració i les actuacions fonamentades en la transferència de recursos. I, sens dubte, les eines de finançament de què han estat dotats són clarament insuficients per garantir-ne un funcionament autònom.

Els consells comarcals són unes estructures que han sabut potenciar i consolidar el seu paper en unes circumstàncies i un ecosistema que no els han estat propicis; en un entorn confús, han estat capaços de situar-se en un sistema institucional ja força saturat. Aquest fet es fa evident si tenim present el seu ampli ventall d'actuacions, que, en cas d'optar per altres models d'estructuració territorial, haurien de ser traslladades a altres institucions. Ara bé, potser valdria la pena reconèixer una manca de voluntat clara per dotar aquests ens

<sup>24</sup> CASASSAS SIMÓ, Lluís; CLUSA, Joaquim. *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1980.



de les eines competencials i financeres necessàries que en facilitessin el desplegament.<sup>25</sup> En aquest sentit, i de cara a una futura reestructuració del règim local, l'espai per a una redefinició de la seva situació sistèmica és ampli. Tanmateix, aquest replantejament no hauria d'atendre a una estricta formalització jurídica de la situació actual. Una nova definició, amb una delimitació més precisa del seu perfil, hauria de suposar reformes d'abast jurídic i pràctic que plantegen una qüestió de fons de resposta complexa sobre la flexibilitat de les estructures institucionals i la viabilitat efectiva cap a definicions que imposin una homogeneïtat que no es va dissenyar d'origen.

A partir d'aquí se'ns presenten noves qüestions, algunes de plantejament més pràctic, d'altres d'una lògica molt més genèrica. Com hauran transitat els períodes de dificultats econòmiques? Quina ha estat la capacitat de resistència d'una figura amb una protecció jurídica i institucional relativament feble? S'haurà produït de forma espontània una adaptació institucional a un entorn de característiques encara més complexes, si fos possible? I, naturalment, quin serà l'impacte present i futur dels canvis en el règim jurídic aplicable? Per tal de poder respondre aquestes preguntes, caldrà aprofundir en l'estudi i, probablement, plantejar nous projectes que, de forma directa, permetin conèixer les dificultats, les reaccions i les respostes d'aquests ens.

## 6 Referències bibliogràfiques

ARRÓNIZ MORERA DE LA VALL, Maria Àngels. «L'organització comarcal». *Autonomies*, núm. 21 (desembre 1996), p. 135-167.

ARGULLOL MURGADAS, Enric. *L'organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*. Barcelona: Empúries, 1986.

BAYONA ROCAMORA, Antoni. «L'organització territorial a Catalunya: marc jurídic i propostes». *Autonomies*, núm. 5 (octubre 1986).

— «Règim local». *Revista Catalana de Dret Públic*. [Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'autonomia de Catalunya de 2006], 2010, p. 215-217.

CASADEVALL CAMPS, Robert. *La reforma de l'organització comarcal de Catalunya*. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autònoms i Locals, 2003.

CASASSAS SIMÓ, Lluís; CASASSAS YMBERT, Jordi. «L'organització territorial de l'Administració pública de Catalunya. Resum de "La Proposta" (informe lliurat a la Diputació de Barcelona l'any 1994)». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67-68, p. 337-365.

CASASSAS SIMÓ, Lluís; CLUSA, Joaquim. *L'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Fundació Jaume Bofill, 1980.

BURGUEÑO RIVERO, Jesús. *Història de la divisió comarcal*. Barcelona: Rafael Dalmau editor, 2003.

FUENTES GASÓ, Josep Ramon. «El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010». *Revista Catalana de Dret Públic*. [Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006], 2010, p. 218-224.

FUNDACIÓ CARLES PI I SUNYER D'ESTUDIS AUTONÒMICS I LOCALS. «Els consells comarcals al centre del debat». *Anuari polític de Catalunya 2012*. Barcelona: Institut de Ciències Polítiques i Socials, 2013, p. 97-123.

— *Activitats i funcionament dels consells comarcals* [en línia]. Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer, 2013. <<http://www.pisunyer.org>> [Consulta: setembre de 2014].

— *Els consells comarcals: funcionament, estructura i activitats*, base de dades en suport electrònic. Data de tancament de la base de dades: abril de 2012.

<sup>25</sup> Val la pena destacar, en aquesta línia, la posició sobre la necessitat d'un pronunciament més clar expressada per RENYER I ALIMBAU, Jaume; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. «La Comarca», *op. cit.*, p. 80.

GALÁN GALÁN, Alfredo; GRACIA RETORTILLO, Ricard. «Incidència de la Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya sobre els governs locals», *Revista Catalana de Dret Públic*. [Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006], 2010, p. 225-244.

GOMIS MARTÍ, Josep. *Tres anys de pressupostos dels consells comarcals 1988-1990*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 1991.

GIFREU I FONT, Judith. *Introducció al dret local de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2002.

HOOD, Christopher. «A public management for all seasons?». *Public Administration*, núm. 69 (1991), p. 3-19.

LEÓN CORTS, Daniel; Bayona Rocamora, Antoni. *L'experiència comarcal a Catalunya: anàlisi del marc competencial i de la hisenda*. Barcelona, 2000.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis; YSA FIGUERAS, Tamiko. *Les personificacions instrumentals locals a Catalunya: organismes autònoms, consorcis, mancomunitats i societats públiques*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 2001.

MARTÍNEZ-ALONSO CAMPS, José Luis. «Les personificacions instrumentals locals: estat de la qüestió». *Revista Catalana de Dret Públic*, núm. 47 (2013), p. 61-86.

MIR BAGÓ, Josep. *La reforma del règim local a Catalunya*. Barcelona: Escola d'Administració Pública de Catalunya, 1991.

— [et al.]. *L'organització comarcal a Catalunya: anàlisi dels primers anys de funcionament dels consells comarcals*. Barcelona: Federació de Municipis de Catalunya, 1994.

— «Règim local». *Revista Catalana de Dret Públic*. [Especial Sentència 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya de 2006], 2010, p. 245-248.

OLIVERAS SAMITIER, Josep. «Reflexions sobre l'organització territorial de Catalunya». *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núm. 67-68 (2009), p. 179-198.

RENYER I ALIMBAU, Jaume. «Aproximacions a l'eventual reforma de l'organització territorial de Catalunya». *Estudis en Homenatge a Robert Vergés*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònoms, 2000, p. 173-201.

RENYER I ALIMBAU, Jaume; SABATÉ I VIDAL, Josep Maria. «La Comarca». A Gifreu i Font, Judith. *Introducció al dret local de Catalunya*. Barcelona: Cedecs, 2002.

ROCA JUNYENT, Miquel [et al.]. *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya*. Barcelona: Departament de Governació, 2000.

TORNOS MAS, Joaquín; GRACIA RETORTILLO, Ricard. «La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña». *Anuario del Gobierno local 2008*. Barcelona: Fundació Democràcia i Govern Local i Institut de Dret Públic, 2008, p. 75-116.

VIDAL PILA, Josefina. «L'organització comarcal: competències, funcions i funcionament dels consells comarcals». *Món Comarcal* (juliol-agost 1999).

VILA COMAPOSADA, Marc Aureli. *Les comarques de Catalunya. Notes geohistòriques*. Barcelona: Servei Central de Publicacions de la Generalitat de Catalunya, Departament de la Presidència, 1983.

— *Les comarques i els municipis de Catalunya*. Barcelona: Generalitat de Catalunya, 1989.

VILA DINARÈS, Pau. *La divisió territorial de Catalunya. Selecció d'escrits de geografia de Pau Vila*. Barcelona: Curial, 1979.

## Annex de dades

El treball de camp del projecte desenvolupat per la Fundació Carles Pi i Sunyer es va dur a terme entre el maig i el desembre de 2011, i la data de tancament de bases de dades és d'abril de 2012. L'univers d'estudi estava format pels quaranta consells comarcals que estan sotmesos al mateix règim jurídic; en quedava exclòs el Conselh Generau d'Aran, per les seves especificitats singulars. La informació es va recollir a través d'un qüestionari administrat personalment i dividit en blocs. El primer bloc, de tipus institucional, s'administrava al gerent; el segon bloc, que havia de recollir la informació referent a l'activitat desenvolupada per cada consell, es dirigia als responsables de cada àmbit d'activitat. Per a cadascuna d'aquestes activitats, es disposava també de la informació que feia referència a la relació amb els municipis destinataris de l'activitat.

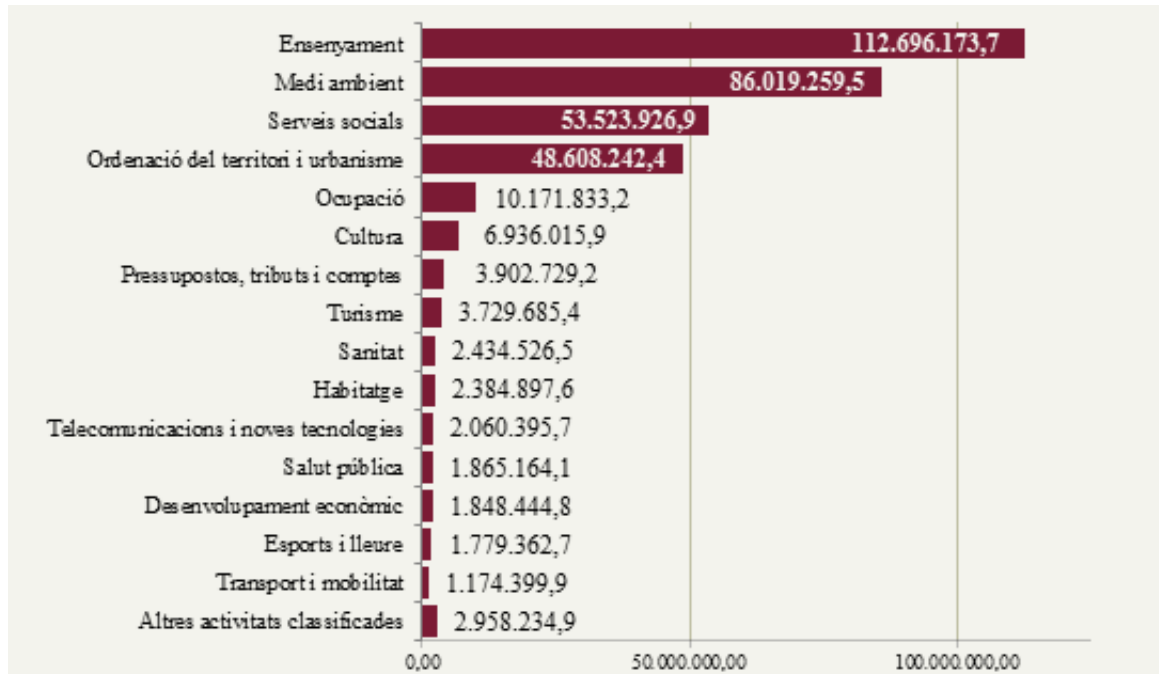
**Taula 1. Els deu àmbits d'actuació amb major nombre d'activitats**  
[N=6.115]

<b>Àmbit d'activitat</b>	<b>Percentatge</b>
Serveis socials	24,3%
Medi ambient	9,1%
Assistència als ajuntaments en serveis generals	8,2%
Convivència i ciutadania	6,3%
Ordenació del territori i urbanisme	5,8%
Ensenyament	5,5%
Turisme	5,2%
Ocupació	4,9%
Habitatge	4,8%
Cultura	4,7%

Font: Fundació Carles Pi i Sunyer.

Pel que fa a l'anàlisi pressupostària, es va utilitzar la liquidació del pressupost comarcal de despeses de l'any 2010 (dades de l'ens matriu sense consolidar). Es va treballar amb els consells comarcals per als quals es disposava de la classificació econòmica i per programes definida a l'Ordre EHA/3565/2008, de 3 de desembre, per la qual s'aprova l'estructura dels pressupostos de les entitats locals de forma conjunta (trenta-quatre consells comarcals).

Gràfic 1. Despesa total emesa pels consells comarcals en obligacions reconegudes netes segons activitat [N=34]



Font: Fundació Carles Pi i Sunyer.