

## EL GOBIERNO LOCAL EN EL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA: PRIMERAS REFLEXIONES<sup>1</sup>.

Rafael Jiménez Asensio

I.-

Se me pide que reflexione sobre “el gobierno local” en el reciente Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOE núm. 172, de 20 de julio, de 2006). La primera innovación es obvia: frente al Estatuto de 1979 que hablaba de “administración local”, la nueva regulación estatutaria incorpora una noción, gobierno local, que deja entrever una mayor potencialidad de autogobierno político en esas entidades que lo conforman.

En todo caso, la encomienda no es fácil. Y no lo es, en primer lugar, dado que se trata de una *nueva* regulación, muy diferente en extensión y en contenido a la prevista en el Estatuto de 1979; y, en segundo lugar, porque al ser un fenómeno normativo reciente, como es lógico, muy poco o casi nada se ha dicho todavía por parte de la doctrina<sup>2</sup>. Por ello, permítanme indicarles que mi papel aquí se limitará únicamente a esbozar cuáles son las líneas maestras de la regulación del gobierno local en el EAC, y todo lo más a plantear en voz alta algunas dudas o problemas que en una primera y tal vez apresurada reflexión me suscita esa regulación.

Y esta prudencia inicial por mi parte se debe asimismo a que el texto normativo que voy a examinar está asimismo pendiente de la sentencia (o sentencias) que en su día emita el Tribunal Constitucional frente a los recursos de inconstitucional planteados. Centrando la atención exclusivamente en la *materia local*, al menos el recurso de inconstitucional interpuesto por los parlamentarios del Partido Popular plantea la inconstitucionalidad de bastantes artículos del Capítulo IV del Título II (El Gobierno Local), e indirectamente del artículo 2.3, de los artículos 151 (Organización territorial) y 160 (Régimen Local) del Capítulo II (materias competenciales) del Título IV (De las competencias), así como de varios preceptos del Capítulo III (Las haciendas de los gobiernos locales) del Título VI (De la financiación de la Generalitat). Y ello sin tener en cuenta las impugnaciones a otros artículos estatutarios que, directa o indirectamente, afecten a la “materia local”<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Este texto escrito recoge las ideas que se expusieron en la ponencia sobre este mismo tema en el seno del *Seminari de Dret Local*, celebrado en Barcelona el día 20 de octubre de 2006. Agradezco sinceramente al Director del *Seminari*, Eduard Paricio, así como a la Federación de Municipios de Catalunya, la amabilidad que han tenido en invitarme a participar en ese foro. Las ideas aquí expresadas, no obstante, son responsabilidad exclusiva de su autor, quien las emite en su condición de Profesor universitario o de jurista y, en ningún caso, como Director de los Servicios Jurídicos del Ayuntamiento de Barcelona, cargo que actualmente desempeña.

<sup>2</sup> Bien es cierto, no obstante, que, como se señala en la bibliografía, sí que ha habido algunos pronunciamientos doctrinales sobre este mismo tema tal y como era regulados en la Propuesta de Estatuto de Autonomía de Cataluña. Ver, *infra*.

<sup>3</sup> Cuando esto se escribe se ha presentado también un Recurso de Inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña por parte del Defensor del Pueblo, en el que se impugnan –según la prensa– 112 artículos y cuatro

Además, no se puede perder de vista que el actual Estatuto de Autonomía regula la “materia local” con una extensión notable, lo cual hace más difícil todavía el tratamiento completo de ese objeto en una ponencia. En efecto, lo que en el Estatuto de Autonomía de 1979 eran poco más de cinco enunciados normativos (algunos de ellos, como el competencial, de carácter telegráfico), se ha transformado en el Estatuto de 2006 en una regulación de más de veintidós artículos, que en algunos casos (y no son pocos) disponen de una extensión normativa (así como de una densidad) fuera de lo común en lo que es un texto pretendidamente “constitucional” o, al menos, con una “función constitucional”.

Evidentemente, el número de los preceptos estatutarios (223 artículos, 15 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias, 1 derogatoria y 4 finales) y sobre todo la enorme (y desproporcionada, en algún caso) extensión de los enunciados del nuevo Estatuto, contrasta con la parquedad de la regulación estatutaria de 1979. Aunque tal extensión se justifique, parcialmente, en el intento (ya veremos hasta qué punto fructífero) de “blindar” la competencias autonómicas, no podemos dejar de mencionar que los enunciados que se ocupan de esa materia competencial suponen sólo una cuarta parte del total (esto es, 63 artículos dedicados a competencias).

El nuevo Estatuto ha sido objeto de crítica por su detallada y extensa regulación. Y en este punto no puedo dejar de traer a colación un exquisito fragmento del Juez Marshall, en la conocida sentencia que resolvió el caso *McCulloch v. Maryland* (1819) donde, refiriéndose a la extensión que deben tener los textos constitucionales, recogía esta sabia reflexión:

“Una Constitución que enumerase detalladamente todas las competencias y atribuciones secundarias que podrían derivarse de los grandes poderes otorgados, o todos los medios mediante los cuales éstos son llevados a efecto, sería tan prolija como una ley o compilación y apenas podría ser abarcada por el entendimiento de los hombres. Y probablemente no llegaría a ser comprendida por los ciudadanos. La naturaleza misma de una Constitución exige que en ella sólo se establezcan las grandes líneas maestras y los objetos fundamentales, y que los ingredientes menores que de ellos derivan se deduzcan de la esencia de los objetivos mismos”.

Ciertamente, se me objetará que el Estatuto no es formalmente una Constitución, pero nadie negará a estas alturas que el Estatuto tiene una *función constitucional* y es, como se ha dicho, una “norma constitucional secundaria” (Rubio Llorente), además de formar parte del “bloque de la constitucionalidad”. En consecuencia, está plenamente aceptado en estos momentos que el Estatuto es parámetro de validez o, en su caso, de aplicabilidad de las leyes sean éstas provenientes del ordenamiento autonómico o estatal.

---

disposiciones adicionales de la citada disposición normativa (entre ellos el artículo 160.1 del Estatuto, relativo a las competencias en materia de “régimen local”). Por otra parte los recursos de inconstitucional planteados por las Comunidades Autónomas (Aragón, Comunidad Valenciana, Islas Baleares, La Rioja y Murcia) presumiblemente tendrán objetos mucho más concretos y no es previsible que se extiendan a esta materia.

Es verdad, en cualquier caso, que por lo que respecta a la “materia local” el Estatuto de 1979 era de una parquedad extrema, hasta el punto de entregar prácticamente la definición de lo que fuera la materia local en manos de lo que dispusiera, en su caso, el legislador básico de “régimen local”. Y es asimismo verdad que el Estatuto de 2006 mejora el tratamiento de este tema, tanto desde el punto de vista terminológico (pues habla de “gobierno local” y no de administración local, como viene haciendo, por ejemplo, el recientemente aprobado Estatuto de la Comunidad valenciana) como en la regulación exhaustiva que se hace del fenómeno local (niveles de gobierno, competencias, régimen especial de Barcelona, Valle de Aran, y financiación local).

El nuevo Estatuto, por tanto, tiene una regulación muy completa del tema local, y que está siendo tomada como punto de referencia por otras reformas de los Estatutos actualmente en tramitación parlamentaria ante las Cortes Generales o a punto de hacerlo<sup>4</sup>. Esta amplia y detallada regulación es, sin duda, un salto cualitativo frente a la situación anterior, pues denota una mayor sensibilidad del estatuyente por la materia local y dota a los gobiernos locales de una posición más definida en el actual marco normativo.

Pero todo ello no es óbice para advertir que también se vislumbran algunos problemas y no pocas incógnitas. Pues al fin y a la postre, y a pesar de la amplia extensión de la regulación de la materia local en el Estatuto, lo que termine siendo el Gobierno Local en Cataluña dependerá en buena medida, por un lado, de cuál sea el contenido del Proyecto de Ley de Gobierno y Administración Local, así como, por otro, de cuál sea el desarrollo que de las previsiones estatutarias haga el legislador catalán, que tiene a partir de ahora una ingente e importante tarea de desarrollo legislativo que se deberá acometer en sus líneas principales en la próxima legislatura (ley que establezca la organización territorial de Cataluña y que cree y diseñe las veguerías, ley de gobierno municipal, revisión de la Ley de Comarcas, Ley de creación del Área Metropolitana de Barcelona, Ley de adaptación de la Carta Municipal de

---

<sup>4</sup> El Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, tras su reforma por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, da nueva redacción al Título de “Administración Local” (Título VIII). La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía sigue, a grandes líneas, el “modelo catalán”, sobre todo en lo que respecta a la competencia en materia de “régimen local” regulada en el artículo 59 (que se califica asimismo de “exclusiva” y reitera prácticamente lo dispuesto en el art. 160 EAC), aunque la dicción del artículo 96 transforma prácticamente esa pretendida competencia exclusiva en una de carácter compartido (BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, Propositiones de Ley, núm. 246-1). La Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears (BOCG, Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, Serie B, Propositiones de Ley, núm. 251-1), parte de otros presupuestos a los recogidos en el texto catalán. Por su parte, la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón (según el texto aprobado por las Cortes de Aragón, en sesión plenaria celebrada el día 21 de junio de 2006), en materia competencial sí que muestra una innegable simetría con el texto catalán (artículo 71.5, que está prácticamente copiado, al igual que sucedía en el caso andaluz, del artículo 160.1 del texto catalán, sin embargo en el resto de aspectos esa simetría se rompe por completo.

Barcelona, etc.). En todo caso, sí se puede decir con voz alta que el Estatuto de 2006 dota a Cataluña de lo que son las líneas básicas de una *nueva institucionalidad local*, que deberá ser desarrollada y concretada por el legislador autonómico y en la que, pese a los intentos iniciales, seguirá interviniendo de forma más o menos activa el legislador básico del Estado.

Pues bien, partiendo de la complejidad que la “materia local” tiene en el Estatuto, y partiendo asimismo de las limitaciones que toda ponencia entraña (tanto de tiempo como de espacio), centraré la atención en las páginas que siguen sobre una serie de problemas que, a mi juicio, plantea la regulación de este tema. Problemas que, dicho sea de paso, no intentaré de ninguna de las maneras resolver, sino simplemente plantear. Y, en consecuencia, dejaré de lado otros muchos temas que aquí no pueden ser tratados (ya sea porque, como la hacienda local, extralimitan el objeto de esta ponencia, o ya sean porque, como el régimen especial de Barcelona, lo he tratado en otro lugar, sin perjuicio de alguna referencia puntual que haré en su momento). No trataré tampoco una cuestión que requeriría un tratamiento monográfico, cuál es el impacto que pueda tener la regulación del Título I, relativo a los derechos, deberes y principios rectores en la puesta en práctica de políticas públicas por parte de los gobiernos locales, como tampoco me ocuparé –pues ello excedería mucho el objeto de este trabajo– de determinados títulos competenciales que puedan afectar directa o indirectamente a la materia local<sup>5</sup>. Mi atención se centrará en los siguientes puntos:

- a) En primer lugar, compararé de forma muy rápida (y, por tanto, poco matizada) la posición institucional del Gobierno Local en los primeros textos de Propuesta de Reforma del Estatuto con lo finalmente aprobado. La tesis que aquí mantengo (y que ya adelanto) es que la pretensión inicial de *interiorización* del gobierno local (que estaba muy presente en los primeros textos y, sobre todo, en el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005) se ha visto muy atenuada, y se puede hablar que todavía persiste una *concepción bifronte* del gobierno local, sin perjuicio de que se pueda ver limitada (ya veremos hasta qué punto) en algunos casos. En suma, tendríamos como resultado una *concepción bifronte atenuada* o, si se prefiere, una *interiorización relativa* del régimen local.
- b) En segundo lugar, llevaré a cabo una reflexión sobre la inserción del gobierno local dentro del sistema institucional de la Generalitat de Cataluña, lo que es una novedad de calado y puede tener profundas consecuencias (depende cómo se interprete) en el devenir ulterior del autogobierno local.
- c) En tercer lugar, suscitaré algunos problemas (sólo algunos) que plantea el *mapa institucional local* que aparece en el Estatuto y la proliferación de niveles de gobierno. Y especialmente me detendré

---

<sup>5</sup> Ello requeriría un análisis exhaustivo de una buena parte de las materias recogidas en el Capítulo II del Título IV del Estatuto. Véase, por ejemplo, el caso de las *consultas populares* (art. 122). Tampoco nos ocuparemos aquí de otros aspectos regulados en el Estatuto que inciden sobre el ámbito local (por ejemplo, la Justicia de Proximidad).

en resaltar algunas características que se derivan de la regulación recogida en el Capítulo VI del Título II del Estatuto.

- d) En cuarto lugar, me detendré en un somero análisis de *las competencias* en materia local que se derivan del nuevo Estatuto de Autonomía, y especialmente de las previstas en el artículo 160.1 EAC (relativo al régimen local). Y en este punto aparecerá lo que es posiblemente una de las cuestiones nucleares del nuevo Estatuto: ¿hasta qué punto el Estatuto de Autonomía puede asumir competencias que hoy en día están reconocidas al Estado por la legislación básica del Estado en esta materia? Dicho de otro modo: ¿Cuáles son los principios que inspiran la relación entre Estatuto y norma básica estatal? A este complejo problema dedicaré las últimas reflexiones de este trabajo.

## II.-

No me extenderé en el tratamiento de esta primera cuestión, que ciertamente requeriría un análisis mucho más pormenorizado del que haré en esta sede, pero sí se puede decir –porque es de dominio común– que, también en materia local, entre el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña y el publicado finalmente en el “BOE” hay una notable distancia.

En lo que afecta exclusivamente a dos temas de indudable importancia (es decir, la pertenencia de los gobiernos locales al sistema institucional de la Generalitat de Cataluña y las competencias atribuidas en materia de régimen local), la tramitación parlamentaria de la Propuesta de Estatuto condujo, en el primer caso, a introducir simplemente matices, mientras que en el segundo el cambio que se produjo puede calificarse de sustantivo (aquí sí que se puede hablar de “poda” en sentido literal, aunque con la finalidad de ajustar las previsiones de la Propuesta a la Constitución). Veamos.

El artículo 2.3 no ha sufrido variaciones de calado desde la publicación de la Propuesta de la Ponencia (BOPC núm. 213, de 1 de agosto de 2005). Todo han sido correcciones terminológicas, incluyéndose únicamente a *las comarcas* dentro de la enumeración expresa que ese art. 2.3 hacía de instituciones locales, junto con los municipios y las veguerías, tal como propuso la enmienda número 5 de adición del Grupo Parlamentario de Convergencia y Unión (BOPC, núm. 213, pág. 57). El texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 (BOPC núm. 224, de 3 de octubre) prácticamente es el mismo que el publicado en el BOE. En la tramitación ante las Cortes Generales únicamente se adicionó el adverbio “también” en el enunciado del artículo 2.3 (“Los municipios, las veguerías, las comarcas ... *también* integran el sistema institucional de la Generalidad ...”).

Muchos más avatares y cambios ha sufrido el precepto nuclear para determinar si la materia “régimen local” ha sido o no objeto de interiorización en el Estatuto de Autonomía: me refiero al actual artículo 160 que determina las competencias en régimen local. En efecto, en el texto aprobado por la Ponencia (BOPC núm. 213), que entonces era el artículo 155, la competencia de la Generalitat era exclusiva e incluía *en todo caso* una serie de materias

(relaciones institucionales, determinación de competencias y potestades, régimen de los bienes de dominio público y las modalidades de prestación de los servicios públicos, determinación de los órganos de gobierno, régimen de órganos complementarios, procedimiento de elaboración y aprobación de normas locales, así como la competencia compartida en materia de régimen electoral municipal y exclusiva en el resto de entes locales). Se podía afirmar, por tanto, que se producía efectivamente *una interiorización plena del régimen local*, pues el ámbito de decisión de un potencial legislador básico se limitaba a una suerte de “suma cero”.

Esta interpretación del estatuyente se basaba en que el artículo 149.1.18 CE (que reservaba al Estado la competencia “exclusiva” para dictar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas) no amparaba el dictado de una legislación básica en materia de régimen local *si el nuevo Estatuto omitía la condición que el anterior tenía en su artículo 9.8* (Cataluña tenía competencia “exclusiva” en materia de régimen local, *sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE*). Esta interpretación se fundaba, por tanto, en una interpretación literal: el texto constitucional no establecía una competencia explícita en materia de ‘régimen local’ y la incorporación de esa materia dentro del artículo 149.1.18 CE se debía “únicamente” a la referencia estatutaria. Esa interpretación, sin embargo, orilla veinticinco años de jurisprudencia constitucional que ha venido abogando desde el principio que *dentro* de la noción “régimen jurídico de las administraciones públicas” del artículo 149.1.18 se encontraba la facultad de regular las normas básicas sobre organización y competencias de la administración local<sup>6</sup>. Bien es cierto que esa doctrina constitucional se dictó en un contexto dado y de acuerdo a unas premisas normativas también puntuales, que pueden considerarse alteradas por el nuevo Estatuto de 2006 (lo que podría acarrear *un cambio de jurisprudencia constitucional* sobre esta materia), pero de ahí a considerar que el artículo 149.1.18 CE no dota al Estado de ninguna competencia en materia de organización y competencias locales va un largo trecho argumental. Y aquí, en efecto, subyace el problema central (que más tarde aparecerá estelarmente) de cuáles son o deben ser las relaciones entre Estatuto de Autonomía y legislación básica, y más concretamente el problema de hasta qué punto una reforma estatutaria puede asumir competencias que el legislador básico consideraba como estatales en una interpretación del artículo 149.1.18 CE. Volveré sobre el tema.

El problema de la adecuación o no a la Constitución de la Propuesta de la Ponencia fue tratado, si bien de forma un tanto epidérmica o incidental, por el *Dictamen del Consell Consultiu* sobre la Propuesta de la Proposición de Ley Orgánica por la que se establece el Estatuto de Autonomía de Cataluña y se deroga la Ley Orgánica 2/1979, de 18 de diciembre (BOPC núm. 217, de 6 de septiembre de 2005). En este dictamen, cuando se analiza la constitucionalidad

---

<sup>6</sup> La jurisprudencia constitucional sobre este tema arranca, precisamente, de las primeras sentencias del Tribunal. Así, por ejemplo, la doctrina recogida en la STC de 28 de julio de 1981, luego ratificada en una larga serie de pronunciamientos del Tribunal (que, ciertamente, habría que contextualizar), pero que reciben el aval definitivo en la STC 214/1989, dictada precisamente en una serie de recursos de inconstitucionalidad sobre la Ley de Bases de Régimen Local.

del artículo 155, el *Consell Consultiu* ya indica que “el artículo 155 opta por una nueva configuración normativa, en la cual la cláusula indicada [se refiere al artículo 9.8 del EAC de 1979] es sustituida por la explicitación de seis submaterias de las que parece excluirse totalmente la competencia estatal para dictar las bases”. Con este planteamiento el *Consell* añade que “esta operación plantea dudas importantes”, al menos por lo que afecta a las letras b) (“la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales...”) y d) (“la determinación de los órganos de gobierno de los municipios y de los demás entes locales ...”) del artículo 155.1. Y el razonamiento del *Consell* da un paso más, indicando lo siguiente: “En efecto, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado en diversas ocasiones sobre esta cuestión, dejando claro que la competencia básica sobre el régimen jurídico de los entes locales, en la medida que resulte afectada por la protección de la garantía institucional de su autonomía, incluye tanto lo relativo a los aspectos organizativos e institucionales como las competencias necesarias para hacer reconocible esa garantía”. La conclusión no puede ser otra –a juicio del Dictamen- que determinar la inconstitucionalidad de los apartados b) y d) del citado artículo 155.1 de la Propuesta.

A pesar de este Dictamen del *Consell Consultiu*, el Parlamento de Cataluña aprobó el 30 de septiembre de 2005 un texto del artículo 160 (antiguo 155) que reproducía, con ligeras variantes que no vienen al caso (sin hacerse apenas eco de las objeciones vertidas en el Dictamen), el texto elaborado por la Ponencia. Únicamente, y con la finalidad de recoger la tesis esbozada en el Dictamen de que en “materia de régimen local” el Estado puede también dictar “bases”, se había añadido un punto nuevo que precisaba que “corresponde la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1 ...”. Aunque nada se decía en torno al carácter de esa “competencia compartida” todo hacía presumir que se trataba de una competencia de las recogidas en el artículo 111, que reservan al Estado la aprobación de las bases y que reconocen a la Generalitat la potestad legislativa, reglamentaria y ejecutiva en el marco de esas bases expresadas ordinariamente a través de normas con rango de ley.

Bajo estas premisas “normativas” bien se podía defender, como en su día hiciera Tomàs Font, que “la propuesta de Estatuto aporta ciertas novedades que pueden permitir superar algunas limitaciones señaladas” (como, por ejemplo, la del carácter “bifronte” del gobierno local)<sup>7</sup>. Realmente, de haberse trasladado al texto definitivamente aprobado la regulación recogida en la Propuesta aprobada por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, ese objetivo prácticamente se habría conseguido.

Sin embargo, y prescindiendo ahora de la tramitación de la Propuesta de Estatuto en el Congreso y en el Senado, el resultado del texto final distará mucho de la Propuesta inicialmente aprobada por el Parlamento de Cataluña. En efecto, el definitivo artículo 160 del EAC ha sufrido una importante mutación

---

<sup>7</sup> T. FONT i LLOVET, “Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local/Institut de Dret Públic, Madrid, 2006, pág. 19.

en sus contenidos desde que se aprobara por la Ponencia como artículo 155, así como del texto del propio artículo 160 aprobado el 30 de septiembre de 2005 en el Parlamento de Cataluña. Y esos cambios se proyectan sobre los siguientes puntos:

- a) Se sigue reconociendo a la Generalitat de Cataluña la competencia *exclusiva* en materia de régimen local, pero *respetando el principio de autonomía local* (lo que es una garantía que antes no se preveía y que fue introducida en la tramitación ante las Cortes Generales).
- b) Esa competencia exclusiva se proyecta sobre una serie de ámbitos materiales (o “submaterias”), eliminándose la expresión “*en todo caso*” (lo que tendrá importantes consecuencias en la interpretación del alcance de ese enunciado).
- c) Se mantiene, sin embargo, el apartado b) del artículo 160.1, que reconoce competencia exclusiva sobre “la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de las demás entidades locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84”. Lo que puede dar lugar a posibles conflictos entre la actual o futura legislación básica del Estado (cuando determine cuáles son las competencias de los municipios y provincias) y la regulación estatutaria, así como el desarrollo que se haga de esta competencia por las leyes autonómicas en los niveles municipal y de veguería. Sobre este punto me detendré al final.
- d) Se reduce la densidad del apartado d) del artículo 160.1 eliminando la competencia para “la determinación de los órganos de gobierno”, el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos al menos del municipio, pues siempre cabe la duda de si la actual redacción (“la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales *creados por la Generalidad* y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdo de estos órganos”) incluye o no a las veguerías.
- e) Se suprime asimismo la competencia exclusiva sobre “el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas locales”
- f) Se reduce también la densidad del artículo 160.2, al eliminar completamente el segundo inciso en el que se indicaba que la competencia compartida “incluye, en todo caso, la determinación, en el marco de los principios y de los objetivos que fije el Estado, de las funciones públicas de existencia necesaria en todos los entes locales de Cataluña”<sup>8</sup>.
- g) Y, en fin, el artículo 160.3 elimina asimismo la “competencia compartida en materia de régimen electoral de los municipios”, y reformula el enunciado de tal modo que caben serias dudas de que las “veguerías” (si son una mera sustitución de las provincias) puedan acogerse a esa competencia (“Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local de los entes locales creados por aquella, *con excepción de los constitucionalmente garantizados*”).

---

<sup>8</sup> A esta cuestión, vinculada sin duda con la misma existencia de los funcionarios con habilitación nacional, se le pretende dar una respuesta a través de la disposición adicional segunda del Estatuto Básico del Empleado Público, dedicada a los “funcionarios autonómicos con habilitación de carácter estatal”.



En fin, con estas premisas normativas, se convendrá fácilmente que la pretensión de interiorizar el régimen local en Cataluña se ha visto parcialmente frustrada (no es un juicio de valor, sino una constatación fáctica). El espacio de configuración del *legislador básico* o del *legislador orgánico* (por lo que se refiere a la materia electoral) sigue siendo amplio en una serie de materias y más problemático (potencialmente) en otras. Bien es cierto que de todo ello tendremos un juicio más preciso al final de este trabajo, pero ya conviene adelantar que el espacio del gobierno local seguirá siendo regulado (sobre todo en lo que concierne a los municipios) tanto por el legislador básico estatal como por el legislador autonómico. La esperanza, pues, radica ahora en que el legislador básico actúe dentro de los parámetros del artículo 111 del EAC, que, no obstante, incorporan (relativamente) una garantía formal (la configuración de las bases en norma con rango de ley, salvo excepciones), pero que en lo que concierne a la garantía material, únicamente se indica que las bases se fijarán como *principios* o (como) *mínimo común normativo* (una disyuntiva que puede generar innumerables problemas, puesto que habilita a través de una norma estatutaria al legislador básico, se supone que en función de la materia, a dictar normas básicas *que sean de aplicación común a todo el territorio del Estado*, lo que podría provocar dificultades a la hora de construir la tesis de que las bases puedan tener un alcance asimétrico en función de los enunciados de cada Estatuto)<sup>9</sup>.

### III.-

El artículo 2 del EAC, cuyo enunciado se refiere expresamente a “*La Generalitat*”, expone en su apartado 3 lo siguiente: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”. Tal como se ha visto, este enunciado, con muy ligeros retoques, es el que se aprobó primero en la Ponencia y después en la aprobación inicial de la Propuesta por el Parlamento de Cataluña de 30 de septiembre de 2005.

Se ha de constatar de inmediato que, por medio de esa consideración de los gobiernos locales como parte integrante del *sistema institucional de la Generalitat de Cataluña*, lo que el estatuyente ha hecho es *alargar* de forma evidente la noción que de Generalitat de Cataluña que se contenía en el artículo 29.1 del EAC de 1979, aunque en el artículo 5.1 de ese Estatuto ya se

---

<sup>9</sup> Sobre este importante tema volveré luego. La posibilidad de que los Estatutos condicionen lo básico y configuren una suerte de “*bases de geometría variable*” ha sido tratada por F. VELASCO CABALLERO en un trabajo excelente publicado recientemente en el *Anuario del Gobierno Local 2005* (“Estatutos de Autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho Local”). Esa concepción de las *bases* recogida en el artículo 111, expresadas a través de “principios” o de un “mínimo común normativo” podría considerarse que no entra a actuar aquí en función de que la competencia ha sido calificada como “exclusiva”, siempre y cuando que esa calificación no sea en su día reconducida por el propio Tribunal hacia una competencia compartida.

inducía al error de confundir “Cataluña” con la “Generalitat de Cataluña”<sup>10</sup> Ciertamente, en el artículo 2.3 no se habla de que sean estrictamente “Generalitat”, sino –a través de una locución un tanto enigmática- de que “integran” *el sistema institucional de la Generalitat*.

Sin perjuicio de que lo que sea exactamente “el sistema institucional de la Generalitat” de Cataluña es algo que no puede ser precisado en estos momentos, sí que se puede anticipar que *la integración* de los gobiernos locales (y más precisamente de los municipios con una autonomía constitucionalmente garantizada) en la Generalitat de Cataluña no puede ser visto sino como una “sombra” o una “amenaza” hipotética a la concreción que de esa autonomía haga en su día el legislador autonómico. En esa integración late, sin duda, una concepción bastante rancia de lo que sean los entes locales (en una suerte de configuración más como “administraciones” que “gobiernos”), que contrasta vivamente con la configuración que de los mismos lleva a cabo el propio enunciado del Capítulo Vi del Título II del Estatuto.

Se han llevado a cabo, bien es cierto, algunas interpretaciones que pretenden extraer otras consecuencias de tal enunciado, puesto que persiguen cohonestar la autonomía local con el autogobierno de la Comunidad Autónoma. Como voz autorizada que es hay que recoger aquí la opinión de Tomàs Font, quien, aparte de advertir sobre la “mayor o menor corrección técnica” de la expresión, defiende la tesis de que la integración del municipio como elemento del sistema institucional de la Generalitat<sup>11</sup>, hay que leerla en clave de que el municipio (y las demás entidades locales, lo cual plantea menos problemas) “se relaciona preferentemente, y con mayor naturalidad, con las instituciones autonómicas ... como es absolutamente natural en los sistemas de tipo federal”. Ninguna objeción cabría hacerse si la interpretación del enunciado fuera esa. Sin embargo, el artículo 2.3 puede querer decir eso (si lo quiere decir, por cierto, muy mal expresado), o puede querer decir algo muy diferente. Y si esta segunda lectura es la dominante, la dicción del artículo 2.3 puede tener un potencial preocupante para el autogobierno local (y, especialmente, municipal).

Porque la integración del municipio en el sistema institucional de la Generalidad es, lisa y llanamente, la integración del gobierno local en el complejo institucional *de la Generalidad*, cuya fuente de legitimación de todos sus órganos e instituciones es el propio Parlamento. Se olvida con ello que, al menos los municipios (como *gobiernos locales fuertes* que son e independientemente de cómo se diseñen definitivamente las veguerías y comarcas), disponen de *una legitimación democrática directa* que se manifiesta en el carácter directamente electivo de los concejales por los propios ciudadanos. Por mucho de que el Parlamento disponga de la potestad

---

<sup>10</sup> En efecto, allí se decía lo siguiente: “*La Generalitat de Cataluña* estructurará su organización territorial en municipios y comarcas (...)”. Bien es verdad que esa regulación *no integraba* a los municipios y comarcas en la Generalitat, pero es sin duda un precedente del actual artículo 2.3 del actual Estatuto.

<sup>11</sup> Aunque este autor titula el epígrafe de su trabajo –lo cual es una interpretación más correcta- “El municipio como elemento del sistema institucional *de Cataluña*” (y no de la Generalitat). Ver su trabajo: “Estado autonómico y gobierno local: el inicio de un nuevo ciclo”, cit., pág. 20.

legislativa primaria (siempre en términos estatutarios), ello no puede obstruir ni entorpecer el carácter de entidades construidas de acuerdo con el *principio democrático* que tienen los municipios, por expresa configuración que de los mismos hace el artículo 140 CE. Un principio democrático que también se encuentra reconocido en el propio EAC indirectamente en el artículo 86, apartados 1 y 3, y de forma más diáfana en el artículo 87.3. Y es en este punto donde quisiera detenerme, pues “la potestad normativa local” atribuida a los municipios se fundamenta precisamente en el *principio democrático*, que asimismo dota a las expresiones normativas municipales de una relación con la Ley que no puede ser leída, de ninguna de las maneras, como una *vinculación positiva* a la Ley (a imagen y semejanza de la clásica relación entre Ley y Reglamento). La *potestad de ordenanza municipal*, sin perjuicio de que deba actuar de acuerdo con la Ley, dota a los municipios de espacios de configuración que en ciertos casos pueden proyectarse sobre ámbitos no regulados por la Ley y establecer así –al menos en ciertas materias– regulaciones que afecten a los derechos y deberes de los ciudadanos sin necesidad de que sean habilitados siempre y en todo caso por una Ley previa<sup>12</sup>.

Dicho en términos más precisos: no se entiende cuál es el sentido de *integrar* a los municipios en “el sistema institucional de la Generalidad”, salvo que se quiera interpretar de ese enunciado en términos equiparables con la previsión del artículo 137 CE. A saber, que Cataluña se organiza territorialmente en municipios, veguerías y comarcas, así como en los demás entes locales que se constituyan. Pero, en verdad, el artículo 2.3 *no dice eso*, sino algo muy distinto.

En efecto, parece latir en ese enunciado una vieja concepción del municipio como una pieza más del esquema napoleónico de “la cadena de ejecución” que, como decía la Ley de 28 de pluvioso del año VIII, “desciende sin interrupción desde el ministro hasta el administrado, y que transmite las órdenes del Gobierno hasta las últimas ramificaciones del orden social con la rapidez del fluido eléctrico”. Sin embargo, esta concepción “centralizadora” de del sistema de gobierno local (insisto, de inspiración claramente napoleónica) es sencillamente irrealizable en nuestros días, porque partía, como bien señaló Luciano Vandelli, de una concepción “monocrática” del nivel local de gobierno (el Alcalde) y reñida con la primera configuración de los municipios, tras la Revolución Francesa, como órganos o entidades de carácter electivo<sup>13</sup>.

Años antes, el maestro del Derecho Administrativo español, Eduardo García de Enterría, describió magistralmente ese proceso de descentralización en un libro de obligada consulta:

“(…) la técnica de reservar la esfera de la acción a una línea de agentes monocráticos o individuales ligados precisamente por el vínculo de la jerarquía, desplazando lateralmente las corporaciones colegiales a un simple papel de deliberación y de consejo, técnica que años después Tocqueville calificaría de

<sup>12</sup> Sobre todos estos aspectos, por todos: L. PAREJO, *La potestad normativa municipal*, Marcial Pons/Diputación de Barcelona.

<sup>13</sup> Ver: L. VANDELLI, *El poder local. Su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones*, MAP, Madrid, 1992, pág. 26 y ss.

‘la seule grande découverte’ de toda la obra administrativa revolucionaria. Con ello, la acción efectiva desempeñada por los entes locales va a ser cumplida, no por las corporaciones populares, sino por los agentes individuales sometidos a jerarquía, Alcalde, Subprefecto, Prefecto, la gran técnica, en fin, del sistema centralizador. Del anterior exceso autonomista [se refiere a los primeros pasos de la Revolución francesa] se pasa así sin tránsito al exceso contrario. Es esto lo que va a marcar en adelante la verdadera singularidad del sistema francés”<sup>14</sup>.

Evidentemente, este esquema expuesto, basado en una concepción “monocrática” del poder y en una “cadena de mando ejecutiva” no es trasladable a la situación actual del gobierno local en Cataluña y, menos aún, a los gobiernos municipales, pues se trata –como es sabido– de instituciones representativas basadas en el principio democrático que además tienen una garantía constitucional de su autonomía.

No obstante, esa “integración” de los municipios en el sistema institucional de la Generalitat puede dar lugar a equívocos y a concepciones ya superadas de cómo debe configurarse el reparto de atribuciones entre el nivel autonómico de gobierno y los niveles locales (intentado sustentar que los gobiernos locales actúen como una suerte de “administración indirecta” de la Generalitat), lo que casaría mal con el principio de autonomía local constitucionalmente (y estatutariamente) garantizado.

Más explicación puede tener el alcance de esa “enigmática” expresión (“sistema institucional de Cataluña”) si se pone en relación con las *veguerías*. En efecto, como luego trataré con mayor detalle, la *recuperación* de la *veguería* como institución local de Cataluña tiene como contrapunto la atribución de una serie de competencias a favor del legislador autonómico para definir su régimen jurídico (organización y funcionamiento), así como, en su caso, el régimen electoral (depende de cómo se interprete la salvedad recogida en el artículo 160.3). Y esas competencias se derivan expresamente de la atribución recogida en el artículo 91.4 del Estatuto (“La creación, modificación y supresión, así como el *desarrollo* del régimen jurídico de las *veguerías*, se regulará por Ley del Parlamento”), pero puede encontrar uno de sus fundamentos en lo dispuesto en el artículo 5 del Estatuto en lo que a *los derechos históricos* se refiere<sup>15</sup>. También volveré sobre este punto.

En suma, cabe criticar la redacción que el estatuyente ha dado al artículo 2.3 del EAC, que no puede ser considerada como afortunada, en cuanto que más que resolver la posición institucional de los gobiernos locales en el sistema institucional de Cataluña tiende a generar confusión al integrarlos en la Generalitat. Esta configuración de los gobiernos locales como

---

<sup>14</sup> E. GARCÍA DE ENTERRÍA, “Administración local y Administración periférica. Problemas de articulación”, en *La Administración española*, Alianza Editorial, 2ª edición, 1964, pág. 71.

<sup>15</sup> Una reflexión que defiende la inaplicabilidad de la Disposición Adicional Primera (y, por tanto, los “derechos históricos”) al caso catalán, en A. SAIZ ARNAIZ, “Hecho diferencial y reconocimiento nacional en el Estatuto de Autonomía”, *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, IEA, Barcelona, 2004, pág. 48 y ss.

prolongación de las instituciones autonómicas en el territorio, puede actuar como una especie de sombra que permita alargar el poder de las instituciones autonómicas y confundir o mezclar lo que son (al menos por lo que se refiere a los municipios) dos niveles de gobierno fundamentados en el principio democrático y con esferas de actuación propias.

#### IV.-

La pretensión de este epígrafe es abordar sumariamente cuáles son las características principales del Capítulo VI, del Título II, relativo a los *gobiernos locales*. Sin duda, un análisis detallado de este objeto requeriría mucho más espacio y asimismo de una atención que no puedo prestar en estos momentos. Me dedicaré, por tanto, a resaltar aquellas cuestiones que, a mi juicio, resultan más significativas de la citada regulación.

- a) En lo que afecta al *mapa de gobiernos locales* que diseña el nuevo Estatuto se puede afirmar que *municipios* y *veguerías* representan las dos instituciones locales básicas en las que se organiza territorialmente Cataluña (art. 63.1), pero a ellas se une una institución local *necesaria*, según el Estatuto, cual es la *comarca*, que deberá ser regulada por Ley del Parlamento (art. 64.2). Junto a estos tres niveles de gobierno local podrán existir, asimismo, Áreas Metropolitanas y otros entes locales supramunicipales basados en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios (art. 83.3 y art. 93, con algunas aparentes contradicciones entre ellos). Ni que decir tiene que el municipio es –como dice el EAC– el *ente local básico*, pues tanto las *veguerías* (cuya finalidad como ente local, es “el ejercicio del gobierno *intermunicipal* de cooperación local) como las *comarcas* (cuya finalidad es “la gestión de competencias y servicios locales” de los municipios que la componen) están diseñadas con el objetivo de *completar* en lo que sea necesario el papel del municipio como gobierno local. En la redacción estatutaria se advierte, por tanto, *una centralidad del municipio y una complementariedad de veguerías y comarcas*. Lo que se vislumbra, en todo caso, es un horizonte institucional asentado sobre una auténtica proliferación de niveles locales de gobierno (por lo que corresponde, por ejemplo, a Barcelona y municipios limítrofes, ello conllevará tres niveles institucionales necesarios más un cuarto que será el Área Metropolitana). Esta abigarrada arquitectura del gobierno local requerirá previsiblemente de mucho ingenio a la hora de articular un reparto de responsabilidades que no caiga en la fragmentación absurda de las políticas o, lo que es peor, en meras duplicidades.
- b) El Estatuto de 2006 recoge, en primer lugar, una suerte de *garantía estatutaria de la autonomía municipal*, pues indica que se garantiza a los municipios “un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas ... con plena autonomía” (art. 84.1). Esta genérica previsión se proyecta sobre el artículo 84.2 EAC que contiene un amplio listado de materias en las que (repárese en los titulares) *los gobiernos locales* ejercerán “en todo caso” *en los términos que determinen las leyes*. Por tanto, ese pretendido “núcleo de competencias propias” de

los municipios se diluye en lo que son competencias de “los gobiernos locales” (los reconocidos en el Estatuto y los que reconozca el Parlamento a través de la Ley). Y por si ello no fuera suficiente, la reserva material en cuanto a su intensidad y concreción queda siempre pendiente de lo que decida en cada caso el Parlamento de Cataluña en las respectivas leyes sectoriales que apruebe en su día. En este último punto poco o nada se ha avanzado, la técnica es la misma que la prevista en la LBRL en el artículo 25.2, y no se habla expresamente de municipios sino genéricamente de “gobiernos locales”. Ciertamente, la intención del estatuyente se presume que va encaminada a reconocer que esa reserva material de competencias prevista en el artículo 84.2 debía ser ejercida en primer lugar por los municipios, y sólo si estos no dispusieran de capacidad de gestión o tales competencias pudieran ser ejercidas de forma más óptima por un escalón intermedio (comarcas o veguerías), se atribuirían a esas otras instancias.

- c) Este parece ser, en efecto, el sentido del artículo 83.3, que consagra una serie de principios que sientan una serie de criterios para que el legislador autonómico atribuya unas u otras competencias a uno (municipio) u otro nivel de gobierno local (comarcas o veguerías). Además de la capacidad de gestión, y de hacerse eco del *principio de diferenciación* (recogido tanto en el art. 84.3 como de forma un tanto reiterativa en el art. 88) y del principio de suficiencia financiera, como principios que deben inspirar el reparto de responsabilidades administrativas sobre las materias previstas en el art. 84.2, el apartado 3 del artículo 84 se refiere también expresamente al *principio de subsidiariedad* como criterio que el legislador deberá tener en cuenta a la hora de repartir competencias entre los gobiernos locales. Pero aquí debo coincidir con la crítica que Ferrán Torres ha hecho del reconocimiento de este principio por el nuevo Estatuto. En efecto, como ha reconocido este autor, el Estatuto ha llevado a cabo una auténtica “desvirtuación” del principio de subsidiariedad tal y como está recogido en los artículos 4.3 y 3.1 de la Carta Europea de Autonomía Local<sup>16</sup>, puesto que el citado principio se proyecta exclusivamente en el reparto de “responsabilidades administrativas” (*rectius*, competencias) de las materias a que se refiere el art. 84.2 *entre las distintas “administraciones (sic) locales”*, quedando fuera de su radio de acción todo lo que tenga que ver con el reparto de competencias entre la Generalitat (en sentido estricto) y los gobiernos locales. Una incorporación, en suma, timorata del principio de subsidiariedad al Estatuto. Es, por tanto, una redacción que pretende salvaguardar que, siempre y en todo caso, las competencias autonómicas no se puedan ver alteradas por la entrada en juego del principio de subsidiariedad, y que destila una enorme desconfianza hacia las potencialidades que pueda ofrecer tal principio como cauce de reforzamiento de la autonomía local. En

---

<sup>16</sup> Ver: F. TORRES, “Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de la Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local 2005*, cit., pág. 117.

síntesis, los principios recogidos en el artículo 84.3 *no pretenden inspirar el reparto entre Generalitat (en sentido estricto) y gobiernos locales, sino únicamente el reparto de las competencias (“responsabilidades administrativas”) entre los diferentes niveles de gobiernos locales existentes en Cataluña.*

- d) El artículo 85 regula el denominado *Consejo de los Gobiernos Locales* (o de alguno de estos “gobiernos”), que se califica como “el *órgano de representación* de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat” (en sentido estricto). Este Consejo plantea muchas incógnitas, tanto por lo que se refiere a su composición como a sus atribuciones, sin perjuicio de que deberá ser una ley del Parlamento quien concrete tales extremos. En lo que afecta a su composición, no se entiende por qué se sitúan en posición de paridad a los municipios y veguerías (salvo que estas últimas se configuren no con un ámbito de competencias limitadas a la cooperación local, sino con mayor amplitud; y dispongan asimismo de legitimidad democrática directa). En lo relativo a sus funciones, este Consejo “debe ser oído”, lo cual es una intervención muy tibia para salvaguardar la autonomía local, “en la tramitación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las *“Administraciones” locales* (otra vez al estatuyente le pueden las viejas palabras) y (en) la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico” (art. 85). El enunciado estatutario no es, precisamente, un dechado de precisión ni en lo técnico ni en lo gramatical, pero de su contenido se observa que se insta una *participación débil o blanda* de (algunos de) los gobiernos locales en la toma de decisiones a nivel autonómico. Sin embargo, dado que se caracteriza como *órgano de representación* de los municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat (¿no quedamos en que municipios y veguerías se integraban en el sistema institucional de la Generalitat?), cabría presumir que el legislador autonómico les debería otorgar un conjunto de atribuciones que reforzaran su papel institucional en todo el proceso de elaboración de normas (ya fueran leyes o reglamentos) que les pudieran afectar. En todo caso, las funciones de este Consejo no deben ni pueden interferir la posición singular que tiene el Ayuntamiento de Barcelona reconocida en el artículo 89, tanto por lo que corresponde a la iniciativa de propuesta de ese régimen especial como en las iniciativas parlamentarias que puedan afectarle. Ciertamente, entre las funciones reconocidas en el art. 85 al Consejo y las recogidas en el art. 89 en relación a Barcelona hay puntos de encuentro y algunas diferencias. La tesis que cabe defender es que el artículo 89 dota al municipio de Barcelona de un sistema de relaciones *bilateral* con la Generalitat de Cataluña en lo que afecta a su propio régimen especial, que se arbitra institucionalmente por medio de la Comisión Mixta Generalitat/Ayuntamiento, debiendo ser por tanto la Ley de Régimen Especial de Barcelona (que se habrá de adaptar al nuevo Estatuto) la que configure el sistema institucional de relaciones entre ambas instancias de gobierno, al menos en lo que se refiere a su propio régimen especial.

- e) En la regulación relativa al *municipio*, que ocupa los artículos 86 a 89, sin perjuicio de las observaciones ya formuladas, cabría únicamente realizar las siguientes notas:
- a. Se trata de una regulación con escasas novedades frente a lo que ya tienen reconocido los municipios. Se le da, no obstante, rango estatutario a la imposibilidad de realizar controles de oportunidad sobre los municipios (¿sí sobre otros gobiernos locales?). Se eleva también al rango estatutario *un control de la Generalitat sobre los municipios como es el de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos*, lo cual es mucho más discutible que deba existir en un sistema de autonomía municipal constitucionalmente garantizada y reforzada por una “mayoría de edad” que dan los años de ejercicio.
  - b. Resulta igualmente discutible, por poco afortunada, la previsión recogida en el art. 87.1 en materia de “capacidad” (que no “potestad”), de autoorganización, pues esta se reconoce “dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por ley en materia de organización y funcionamiento municipal”. Dicho en términos más precisos: se habilita al legislador autonómico para que interfiera con la densidad que crea oportuna en todo lo que afecta a la potestad de autoorganización municipal. Se toma aquí una muy discutible (y muy criticada) doctrina recogida en la STC 214/1989, en relación con la intervención necesaria del legislador autonómico en todos aquellos aspectos que afectaran a la potestad de autoorganización. Ni que decir tiene que si en algún ámbito los municipios deben disponer de un amplio margen de configuración normativa es en este. En este punto las intervenciones del legislador deberían de ser mínimas, cosa que en absoluto garantiza el nuevo Estatuto (más bien fomenta lo contrario).
  - c. Sí que debe ser resaltada positivamente la atribución de que los municipios tienen *potestad normativa como expresión del principio democrático*, extendiéndose tal potestad “en el ámbito de sus propias competencias” y *en los otros en los que se proyecta su autonomía*. Lo que parece advertir, aunque no deja de ser una previsión un tanto enigmática, que los municipios disponen, además de las competencias tasadas, de un fondo competencial que deriva de una suerte de cláusula general o universal de competencias (en todo lo no atribuido expresamente a otras instancias o niveles de gobierno).
  - d. Se regula asimismo, tal como decía, el *principio de diferenciación*, lo cual es una novedad sin duda importante como precedente en nuestro Derecho Local, y que se configura como un *mandato al legislador autonómico* para que, a la hora de definir el régimen jurídico (orgánico y competencial) y financiero de los municipios, *tenga en cuenta necesariamente* las (enormes) diferencias existentes entre lo



que se conoce institucionalmente como una sola realidad, pero que en la práctica representa un fenómeno plural y, como se repite hasta la saciedad, de geometría variable (en función, como dice el art. 88, de “las diferentes características demográficas, geográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen”).

- f) El Estatuto de 2006 prevé una entidad local específica que se denomina *veguería*. Se produce, por tanto, una suerte de *recuperación de una institución secular de Cataluña* (art. 5 EAC). Su implantación pretende, sin duda, sustituir a la provincia, a pesar de que la regulación estatutaria deje muchos puntos oscuros<sup>17</sup>. Sus notas más relevantes se pueden sintetizar del siguiente modo:
- a. La *veguería* se construye con una doble condición o naturaleza: por un lado, “es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local” (y, por tanto, *entidad local*); por otro, es asimismo “la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios” (y, en consecuencia, es el espacio territorial en el que se organizará la administración periférica de la Generalitat de Cataluña).
  - b. Queda en la sombra o la penumbra qué pasará con “la provincia” como “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado” (y, más en concreto, como circunscripción electoral, como territorio en el que se proyecta la planta judicial y, en fin, como espacio en el que se asienta la administración periférica del Estado). Pues el EAC se limita a prever que “la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución” (precisión obvia, puesto que se exige ley orgánica).
  - c. Los problemas pueden suscitarse a partir del momento en que, como es previsible, se incremente el número de las actuales provincias (4) a siete *veguerías* (como se viene anunciando desde hace tiempo). En ese caso no se puede descartar que la provincia sobreviva, pero ya no como entidad local, sino simplemente como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Otro problema adicional (y nada menor), pero que excede del tratamiento en esta sede, es el proceso de adaptación que deberá llevar a cabo la Administración de la Generalitat de Cataluña para reconstruir en el territorio su administración periférica y los problemas de coordinación que ello pueda provocar.
  - d. Pero la clave del problema es la siguiente: ¿para qué finalidad se crean las *veguerías* como gobiernos locales? Y la respuesta no es fácil, pues de la redacción estatutaria (art. 90.1) parece deducirse que su misión es exclusivamente

---

<sup>17</sup> Véanse, por ejemplo, las incógnitas que suscita a juicio de los recurrentes en el Recurso de Inconstitucional formulado por parlamentarios del Partido Popular contra la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

garantizar la *cooperación local* a los municipios. Sin embargo, en el art. 90.2, se reitera la fórmula que la propia Constitución recoge para las provincias: “gozan de autonomía *para la gestión de sus propios intereses*”. El problema no es baladí, puesto que, según tengan competencias *limitadas* o competencias *generales*, su posición institucional en el entramado de gobiernos locales de Cataluña será una u otra. La respuesta, en todo caso, no la da el Estatuto, sino que lo que hagan las veguerías al fin y a la postre será definido en su día por ley del Parlamento (art. 91.4). El problema será si esas veguerías son los únicos gobiernos locales que tienen por función cooperar (y asistir, se supone) a los municipios, o estas funciones serán ejercidas también por otros niveles de gobierno (sean las comarcas o la propia Generalitat).

- e. En todo caso, esa multiplicación escasamente pensada de niveles de gobierno local sobre un mismo territorio crearán un sinfín de problemas de articulación y, sobre todo, de funcionamiento. Piénsese que solo en la ciudad de Barcelona y municipios limítrofes operarán los propios gobiernos municipales, el gobierno de la comarca, el Consejo de Veguería y los órganos de gobierno que se creen con el Área Metropolitana: ¿tiene algún sentido esta densidad de gobiernos locales sobre un mismo territorio?; ¿se ha pensado que la veguería de Barcelona tendrá un ámbito territorial no muy mayor que el Área Metropolitana?; ¿alguien piensa en su sano juicio que un modelo así puede funcionar? Lo complicado de la situación creada es que el propio Estatuto ya define tres niveles necesarios (municipio, comarca y veguería), mientras que el cuarto (Área Metropolitana) ha de ser una decisión del Parlamento, pero parece existir consenso suficiente para su materialización en un plazo razonable. Mucho ingenio le tendrán que echar al tema nuestros legisladores para articular no un modelo de organización territorial, sino un modelo racional (que es algo muy distinto) y que funcione cabalmente.
- f. El Estatuto, por otra parte, expone que es al Consejo de Veguería al que compete “el gobierno y administración autónoma” de la entidad local, pero nada nos dice sobre cómo se elegirán sus miembros (salvo el Presidente, que será escogido por los Consejeros de entre sus miembros); esto es, nada se indica sobre si serán elegidos por sufragio universal directo, o, en su caso, lo seguirán siendo (al igual que los diputados provinciales) por elección indirecta entre Concejales<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Como ya se ha dicho, y también se verá después, de la dicción del artículo 160.3 EAC se puede intentar extraer la idea de que la Generalidad tiene competencia exclusiva para definir el régimen electoral de las veguerías, en cuanto que son “entes locales creados por aquélla”, pero el propio enunciado añade: *con la excepción de los constitucionalmente garantizados* (que son, por lo que ahora interesa, el municipio y la provincia). Si la veguería sustituye a la provincia como entidad local, es obvio que la garantía constitucional se extenderá a aquélla. Además, hoy en día el régimen

g. Lo que sí parece obvio es que, desde el punto de vista de entidad local, la provincia se verá sustituida por la veguería, puesto que así aparece declarado en el artículo 91.3 del Estatuto (“Los Consejos de veguería sustituyen a las Diputaciones provinciales”). Quedan, por tanto, aclaradas algunas dudas que se planteaba la doctrina de si la provincia como entidad local podía pervivir con la veguería. Si ello es o no constitucionalmente admisible es algo en lo que no podemos detenernos, pero –a mi juicio- la previsión estatutaria de sustituir (si de eso se trata) a la provincia como entidad local por una institución recuperada de la historia como es la veguería, en nada afecta en principio a su constitucionalidad, siempre y cuando, con las modulaciones que procedan, se salvaguarde en este caso la garantía constitucional de la institución y, por tanto, su autonomía como entidad local (en términos que no tienen porqué ser idénticos a los existentes en el resto de España con relación a la provincia de régimen común). Téngase en cuenta que está en juego todo el rediseño institucional del gobierno local en Cataluña, y en este punto concreto sí que se ha producido una cierta “interiorización” por vía estatutaria, pues si partiera de la base de que las veguerías y las provincias tienen las mismas atribuciones, puesto que son idénticas instituciones con diferentes enunciados, el carácter superfluo de las previsiones estatutarias sería manifiesto.

g) Y por último una breve referencia, pues como se ha dicho no es objeto de este estudio, al *principio de suficiencia financiera en relación con el reparto competencial*. En efecto, el artículo 83.4 contiene una importante previsión, que dice expresamente lo siguiente: “La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales”. Dicho en términos más sencillos: cada atribución de nuevas competencias a los gobiernos locales deberá venir acompañada de la pertinente financiación. Ahora bien, será la

---

electoral de las diputaciones provinciales está fijado en la propia Ley Orgánica de Régimen Electoral. Con lo cual se advierte que habrá aquí una fuente de conflictos nada despreciable. Puesto que si el Parlamento de Cataluña puede crear las veguerías por Ley, ¿qué sentido tiene que sea el legislador orgánico estatal el que defina el régimen electoral de estos entes locales “singulares” (al menos en su denominación). Tal vez aquí, como señalaba antes, pueda pretenderse que entre en juego (al menos por lo que a las veguerías se refiere) el artículo 5 del Estatuto, que dice expresamente: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat en relación con ... *el sistema institucional en el que se organiza la Generalitat*”. Sin duda, este tema será en un futuro más o menos inmediato una fuente enorme de conflictos, que veremos como son resueltos por el propio Tribunal Constitucional dependiendo del alcance que se le de a cada enunciado (y, en especial, a ese artículo 5). Sobre el artículo 5 del EAC, y en especial sobre la incorporación de *los derechos históricos* al Estatuto, ver:

Generalitat, se presume que con la participación de los municipios y veguerías a través del Consejo de Gobiernos Locales, la que determine *los mecanismos para la financiación de esos nuevos servicios*. Se trata, sin duda, de una trascendental previsión que, salvo aplicación torticera, redundará en beneficio de la autonomía financiera de los gobiernos locales en Cataluña.

## V.-

En este apartado final vamos a tratar, tal como se indicó al principio, el núcleo central del Estatuto en materia de gobierno local: me refiero, como es obvio, a *las competencias* que el EAC reconoce a la Generalitat de Cataluña en materia local. Y en este punto se debe hacer referencia a *dos títulos competenciales*, que son el artículo 151 (Organización territorial) y, especialmente, el artículo 160 (Régimen Local). Es cierto, no obstante, que no acaban aquí ni de lejos las afectaciones que el largo listado de competencias recogido en el Título IV del Estatuto puede proyectar sobre los gobiernos locales, pero excede con mucho de los modestos objetivos de esta ponencia abordar un tratamiento exhaustivo de esta cuestión.

Aparte de esta breve referencia a qué competencias reconoce el Estatuto a la Generalitat de Cataluña sobre gobiernos locales, el problema capital de este epígrafe, por lo que inmediatamente veremos, se centra en la relación entre Estatuto de Autonomía y las leyes básicas (y, más en concreto, del actual Estatuto con la LBRL o con la futura LBGAL, Ley básica de gobierno y administración local). No acaban aquí, sin duda, los problemas, pues también puede hacerse referencia a las posibles colisiones que se puedan producir entre ley básica y legislación autonómica, pero “el nudo” más fuerte se produce entre el contenido del recientemente aprobado Estatuto de 2006 y la legislación básica actualmente vigente.

El EAC reconoce competencia exclusiva (respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141) en materia de *organización territorial*, “que incluye en todo caso” tres tipos de submaterias. A saber:

- a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña.
- b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales.
- c) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población respetando la autonomía local.

Pues bien, estos tres ámbitos competenciales sobre los que se proyecta la competencia en materia de organización territorial no agotan las posibilidades de que, bajo ese enunciado, se incorporen nuevas “submaterias” no expresamente citadas por el texto estatutario (“que incluye *en todo caso*”). Es evidente que, bajo ese paraguas de la “organización territorial”, el estatuyente ha pretendido ampliar sus competencias en materia de gobierno

local, o al menos en los dos primeros apartados (a) y b)), pero lo que realmente ha hecho es proyectar como competencia estatutaria lo que en muchos casos ya estaba reconocido en la legislación básica. La operación podría ser discutible en términos formales (¿hasta qué punto una reforma del Estatuto puede hacer suya la delimitación de competencias reconocida previamente en la legislación básica?), de lo que me ocuparé posteriormente, pero no creo que plantee ningún problema de orden material. Más enigmático puede ser el alcance del apartado c), puesto que depende de cual sea su interpretación podría afectar a alguno de los contenidos previstos en el artículo 149.1.18 (bases del procedimiento administrativo común, que garanticen un mismo tratamiento a los administrados). En todo caso, se puede en este punto llevar a cabo sin gran esfuerzo una interpretación conforme con la Constitución sin que sufra demasiado el contenido del enunciado (otra cosa es lo que quede de “competencia material” después de tal operación hermenéutica, sobre todo por la confusa redacción del precepto)<sup>19</sup>.

Más interés tiene a nuestros efectos el alcance que quepa darle a las competencias que el Estatuto reconoce a favor de la Generalitat en materia de *régimen local*. Ya hemos visto a grandes rasgos cómo ha ido evolucionando este título competencial a lo largo del *iter* de aprobación del Estatuto. También hemos hecho mención reiterada a algunas de sus previsiones. Pero conviene centrarnos ahora en determinar en qué medida esta regulación recogida en el artículo 160 añade realmente un *plus* competencial que antes no tuviera Cataluña, sin perjuicio de que más adelante examinemos la cuestión formal de hasta qué punto el nuevo Estatuto puede “hacer suyos” (*rectius*, asumir) determinados contenidos de la materia que se encuentran reservados al Estado por la legislación básica y, lo que es más importante, en qué medida puede delimitar el alcance del enunciado constitucional recogido en el artículo 149.1.18 CE tal y como ha sido interpretado hasta ahora por la jurisdicción constitucional.

El artículo 160 EAC presenta una estructura sencilla en su contenido. Establece, en su primer apartado, que la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de régimen local en una serie de *submaterias* (dada la redacción estatutaria todo parece apuntar que se trata de un “*numerus clausus*”), que se recogen en cinco apartados. En su segundo apartado se contiene una suerte de cláusula residual (será *competencia compartida* todo lo no establecido *nominatim* en el apartado anterior). Y, en fin, en el tercer apartado, se recoge –como ya hemos visto– la competencia exclusiva en materia de *régimen electoral* de los entes locales creados por la Generalitat, “con la excepción de los constitucionalmente garantizados”. Aquí me ocuparé de inmediato de llevar a cabo unas rápidas reflexiones sobre los dos primeros apartados (competencias exclusivas y compartidas en materia de régimen local) y, especialmente, por analizar someramente los títulos competenciales en los que se atribuye a la Generalitat competencias exclusivas sobre una serie de materias.

---

<sup>19</sup> Véase las tesis que, en relación con este tema, se esgrimen en el Recurso de Inconstitucionalidad presentado por los parlamentarios del Partido Popular, que entre otras cosas indica:

El artículo 160.1 del EAC atribuye, en efecto, competencias exclusivas en una serie de ámbitos materiales. La nota común de esta serie de enunciados de submaterias radica (al menos en su mayor parte) en que las competencias atribuidas a la Generalitat de Cataluña con el carácter de exclusivas se proyectan sobre ámbitos materiales o "submaterias" que hoy en día están reguladas por la legislación básica del Estado (sea de régimen local o de otro tipo). Así, por ejemplo, el artículo 160.1, apartado a), asume competencias con claridad en una materia (relaciones interadministrativas) que está regulada actualmente por el artículo 10 y el Capítulo II del Título V de la LBRL, así como por el artículo 9 de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común (que hace un mero reenvío a la legislación de bases de régimen local). El apartado b), relativo a "competencias y potestades de los municipios" afecta a los dispuesto –entre otros– por el artículo 25 de la LBRL, así como por el artículo 36 del mismo cuerpo legal, aunque reenvía al artículo 84 que, como se ha visto, no especifica las competencias de los municipios exactamente, sino las de los gobiernos locales, aunque luego todo ello se matice con el apartado 84.3 que establece una serie de principios y criterios para el reparto de "responsabilidades administrativas" entre los diferentes niveles de gobierno local en Cataluña; el apartado c), también se superpone a la regulación de los bienes de dominio público local y a las modalidades de prestación de los servicios públicos que hoy en día está prevista en la LBRL y en la Ley 33/2003 de Patrimonio de las Administraciones Públicas o en la legislación básica de contratos, respectivamente; y, en fin, los apartados d) y e) se refieren a la determinación de los órganos de gobierno los órganos complementarios de los entes locales, así como a su funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de los órganos de gobierno creados por la Generalitat de Cataluña. Ciertamente, en estos dos últimos casos la competencia parece más indiscutible, aunque no deja de plantear algún problema (como, por ejemplo, en materia de "régimen de adopción de acuerdos"), en relación con la competencia atribuida al Estado en la legislación básica actual. En efecto, el único problema radica en concretar el alcance del apartado d), pues si alcanza también a las veguerías se podría producir algún "roce" competencial con la atribución a la Generalitat del funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos (sobre todo en este último punto), puesto que aquí sí que el legislador básico dispone del título competencial directo del artículo 149.1.18 CE.

Y, en fin, la cláusula de cierre competencial que viene recogida en el artículo 160.2 establece que *corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido en el apartado 1*. Esta cláusula, como ya se ha avanzado, presenta distintas facetas. La primera es que se trata de una suerte de "cláusula residual"; esto es, lo no atribuido *expresamente* por el artículo 160.1 a la Generalidad como competencia exclusiva pasa a ser compartido (y, en consecuencia, sujeto a la dialéctica "bases-desarrollo legislativo y ejecución", en los términos del régimen jurídico general previsto en el artículo 111 del Estatuto, como ya se ha visto). La segunda, complemento de la anterior, es que la "submaterias" sobre las que se proyecta la exclusividad en el artículo 160.1 EAC son *ámbitos tasados*, interpretación que se extrae del "iter" parlamentario del texto, así como de la dicción del primer enunciado que

abre este artículo 160.1 (“incluye”) en relación con el artículo 160.2. Con lo cual, frente a la pretensión inicial de “interiorizar” el régimen local que mostraba el texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de noviembre de 2005, cabe decir que ese objetivo se ha logrado de manera relativa y todo dependerá (para saber su exacto alcance) de *cómo se interpreten por la jurisprudencia constitucional los distintos apartados del artículo 160.1 EAC*<sup>20</sup>.

Pues no nos llamemos a engaño. El problema central de esta regulación incorporada al Estatuto de Autonomía de Cataluña se puede analizar desde dos planos: 1) El primero de sitúa en el alcance que haya que darle al artículo 149.1.18 CE, y más en concreto al título competencial *bases del régimen jurídico de las administraciones públicas* (y hasta qué punto este título competencial puede incorporar con naturalidad la regulación de las bases del régimen jurídico sobre el gobierno y administración local); y 2) El segundo afecta a las relaciones entre Estatuto de Autonomía y ley (o leyes) básica(s), o planteado en otro términos: ¿hasta qué punto a través de una reforma del Estatuto de Autonomía se pueden asumir competencias exclusivas en materia de régimen local en aquellos ámbitos que están reservados al Estado por la legislación básica de acuerdo con una interpretación de los enunciados constitucionales que en su día hizo el propio legislador y posteriormente fue ratificada por la jurisprudencia constitucional?; ¿En caso de colisión normativa entre regulación estatutaria (ex post) y regulación básica (ex ante) prima siempre y en todo caso el Estatuto de Autonomía frente a la legislación básica?<sup>21</sup>; ¿puede, en consecuencia, un Estatuto de Autonomía condicionar (con mayor o menor profundidad) y, por tanto, *exceptuar* “ex post” la aplicabilidad de las bases estatales en un determinado ámbito territorial?

Veamos sucintamente ambos problemas.

La primera cuestión surge, efectivamente, del dato de que el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 recogía en su artículo 9.3 que la Generalitat tenía competencia exclusiva sobre la materia de *régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 CE*. Esta última precisión de la norma estatutaria suponía que lo que era calificado en principio como una competencia exclusiva se transformara en compartida. Y de ahí que, determinada doctrina, haya venido defendiendo que suprimiendo en la nueva

---

<sup>20</sup> Téngase en cuenta, como ya se ha advertido antes, que tanto en la Propuesta de reforma del Estatuto de Andalucía como en la de Aragón estas submaterias se incluyen como “competencias exclusivas” de las respectivas Comunidades Autónomas, aunque en el caso de Andalucía la previsión recogida en el artículo 96 reconvierte en la práctica esa competencia pretendidamente “exclusiva” en compartida. Previsiblemente, esta asunción de competencias exclusivas en materia de régimen local se reitera en las sucesivas propuestas de reforma de los diferentes Estatutos de Autonomía, por lo que será capital la interpretación que en su momento lleve a cabo el Tribunal Constitucional a la hora de resolver los recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía de Cataluña en este punto.

<sup>21</sup> Aunque la colisión *real* se producirá en el momento en que el legislador autonómico desarrolle las previsiones estatutarias, pues mientras tanto la regulación autonómica hoy en día vigente se adapta –dado que ha sido ejercida como una competencia de desarrollo legislativo y ejecución- a las bases de régimen local actualmente en vigor.

regulación estatutaria el último inciso (esto es, la condición de que la competencia exclusiva lo fuera "sin perjuicio del artículo 149.1.18") la competencia exclusiva volvería a ser tal sin ningún tipo de limitaciones<sup>22</sup>.

En este razonamiento expuesto se advierten algunos problemas. El primero y más importante es que si el Tribunal Constitucional desde su primera jurisprudencia en 1981 (se puede decir que desde la STC 32/1981, y en una línea jurisprudencial continua, sin desfallecimiento alguno<sup>23</sup>) ha venido interpretando que "el régimen local" forma parte integrante de la competencia estatal de dictar las *bases del régimen jurídico de las administraciones públicas*, no es fácil que la omisión del "sin perjuicio" transforme automáticamente lo que era una competencia compartida en exclusiva<sup>24</sup>. El segundo, consiste en que si la desaparición de la cláusula "sin perjuicio" conllevara realmente la transformación de una competencia compartida en exclusiva, no se entiende por qué el Estatuto de Cataluña terminó finalmente reconociendo en su artículo 160.2 la existencia de una competencia "compartida" en materia de régimen local (¿otra autolimitación estatutaria o la simple constatación de que en este ámbito material el Estado tiene un título de intervención para definir lo básico?). El tercero, y conectado con los anteriores, radica en cómo interpretará finalmente el Tribunal Constitucional la noción de *competencia exclusiva* tal como aparece recogida en el EAC, y sobre todo a la hora de examinar en concreto una materia o submateria. Pues como es conocido, el Tribunal desde su primera jurisprudencia sentó la doctrina de la *equivocidad del concepto de competencia exclusiva tal como se recogía en los diferentes Estatutos*: ¿Seguirá manteniendo esta línea de actuación, teniendo en cuenta que otros Estatutos, como el andaluz, sí que reconducen esa presunta "exclusividad" al terreno de la "compartición"? Y el cuarto, que no es fácilmente eludible, consiste en que el Estatuto de Autonomía sigue siendo una

---

<sup>22</sup> La tesis más depurada sobre estos extremos se encuentra en F. VELASCO, "Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña: límites constitucionales", *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Generalidad de Cataluña, Institut d'Estudis Autonòmics, Barcelona, 2004, en concreto pág. 306, donde expresamente se dice: "*La extensión competencial del artículo 149.1.18 en Cataluña viene determinada, entonces, por el tenor concreto del Estatuto catalán*". En este trabajo, en cualquier caso, se lleva a cabo una interesante reflexión sobre los cánones de constitucionalidad, y más en concreto sobre la inclusión o no dentro de esos cánones de la Ley de Bases de Régimen Local.

<sup>23</sup> Véase, por ejemplo: STC 84/1982, de 23 de diciembre; 27/1987, de 27 de febrero; 214/1989, de 21 de diciembre, entre otras muchas.

<sup>24</sup> Esta tesis tiene como apoyo, tal como dice F. VELASCO, el que del mismo tenor del artículo 149.1.18 CE se extrae la idea de que esa referencia a las *bases del régimen jurídico de las administraciones públicas* "es para el conjunto de las administraciones públicas, no para cada tipo o clase de administración pública. *El artículo 149.1.18 CE – continúa este autor– no toma por sí la decisión de que existan, junto a una legislación básica de régimen jurídico para el conjunto de las administraciones públicas (función que hoy cumple la Ley 30/1992), otras leyes básicas específicas para cada tipo específico de administración pública*" ("Organización territorial y régimen local...", cit., pág. 309). Dicho en otros términos, tal vez más esquemáticos: se pretende defender la tesis de que la competencia para dictar lo básico se *agota* en lo que establece la Ley 30/1992. Una vez más la identidad terminológica, más o menos exacta, entre el enunciado constitucional y el legal es, o pretende ser, el argumento central.



norma subordinada a la Constitución, por lo que la interpretación de los enunciados constitucionales llevada a cabo directamente por el Tribunal Constitucional (y siempre que esa interpretación jurisprudencial sea consecuencia de la dicción estatutaria puntual) primará sobre cualquier norma estatutaria, salvo que el propio Tribunal –lo cual también es posible- cambie su jurisprudencia.

En suma, la mera supresión del inciso "sin perjuicio del artículo 149.1.18 CE" no supone, a mi juicio, que la naturaleza de la competencia se transforme por completo (lo que era "exclusivo" en "compartido"), sino que habrá que analizar individualmente en cada caso el campo de juego de la competencia "exclusiva" y la intervención mayor, menor o nula de lo básico en ese ámbito material (o "submateria" concreta).

Este es un tema plenamente ligado con lo que es el segundo problema que quiero examinar (o, al menos, esbozar) aquí; a saber: la relación entre Estatuto de Autonomía y legislación básica. Una relación que, en todo caso, hay que examinarla desde una *perspectiva dinámica*, puesto que, como inmediatamente diré, los problemas en principio no se suscitan (aunque también los hay) principalmente en la relación secuencial entre Estatuto y Ley Básica, sino cuando la legislación básica que se ha dictado en desarrollo de una competencia reconocida constitucional y estatutariamente se ve contradicha por una reforma estatutaria que asume como competencias de la Comunidad Autónoma ámbitos que antes eran considerados como propios del legislador básico.

En efecto, desde una perspectiva estricta de Derecho Local, con la nueva redacción del Estatuto de Autonomía se plantea directamente el problema de hasta qué punto puede una reforma estatutaria asumir competencias en una materia (y transformar, asimismo, el régimen de distribución de competencia en ese ámbito) que estaba recogida como propia del Estado en la legislación básica. Se trata de discernir, en consecuencia, en caso de colisión entre norma estatutaria y norma básica cuando se aplicará una u otra.

Tal como hemos visto, el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006 en materia de competencias de régimen local contiene una serie de previsiones que, leídas en su literalidad, suponen una atribución de competencias en ámbitos en los que la legislación básica vigente en estos momentos atribuye al Estado. Se trata principalmente –aunque no de modo exclusivo- de ámbitos materiales regulados en la Ley de Bases de Régimen Local, pero también en otra legislación básica del Estado tal como la de Patrimonio de las administraciones públicas y la de contratación administrativa. Ciertamente, se puede defender la tesis de que el hecho de que el Estatuto de Cataluña asuma como competencia exclusiva determinadas materias (o ámbitos materiales) que el legislador básico ha considerado como "bases del régimen jurídico de las administraciones públicas", y caso de ser considerada esta operación legítima en términos constitucionales, no implicaría otra cosa que la *inaplicación* en Cataluña de las previsiones recogidas en esa legislación básica, que seguirían resultando vigentes en el resto del territorio español.

Y en este planteamiento se suscitan muchas dudas (que no es mi intención resolverlas en esta sede). Pero valga como ejemplos el siguiente catálogo de problemas:

- a) Si partimos de que el Estatuto de Autonomía es, en efecto, una norma que tiene *primacía* sobre la legislación básica (o si se prefiere, que es canon de constitucionalidad de la legislación básica), teniendo en cuenta que forma parte del núcleo duro del bloque de la constitucionalidad y es, por tanto, parámetro o medida de constitucionalidad de las normas estatales y autonómicas, a simple vista todo apuntaría a que el Estatuto (*rectius*, una reforma del Estatuto) podría ser un cauce idóneo para asumir competencias en unos ámbitos materiales de la materia de “régimen local” que antes de esa reforma estatutaria eran competencia básica del Estado. Desde una óptica formal, y más aún en el caso de aquellos Estatutos sometidos a referéndum, se podría defender esa primacía siempre y en todo caso del Estatuto sobre la legislación básica previa. Sin embargo, en un análisis desde la perspectiva *material* se podrían producir algunos problemas. Me explico: el problema fundamental estriba en si la norma básica (la habilitación para regular ese contenido material) deriva directamente de un enunciado constitucional o de un enunciado estatutario. Pues si lo es de un enunciado constitucional, ¿puede un Estatuto de Autonomía desactivar o limitar la potencialidad de ese enunciado constitucional excepcionando la aplicación de esas bases en una Comunidad Autónoma?; ¿se debe entender que al ser el Estatuto (y, por tanto, su reforma) una Ley orgánica *del Estado* hay un cambio de voluntad de la Cortes Generales en torno a lo que debe ser o no considerado como básico en un determinado territorio?
- b) Porque claro, lo único que se había planteado hasta ahora era la posibilidad (muy reducida, por cierto) de que en determinados Estatutos se contuvieran normas que exceptuaran la aplicación de lo básico en un o unos determinados territorios. En unos casos por aplicación directa de la disposición adicional primera de la Constitución a Navarra o al País Vasco (por ejemplo, en la STC 214/1989), y en otros por la existencia de fundamento estatutario que justificaba la excepción (STC 109/1998). El problema que se había planteado hasta la fecha era, pues, la compatibilidad entre norma estatutaria (previa) y norma básica (posterior), y el Tribunal, en supuestos tasados, había reconocido que la norma estatutaria podía excepcionar la aplicación de una normativa básica<sup>25</sup>.

---

<sup>25</sup> Ver, al respecto, la STC 206/2001, así como la STC 109/1998. De la primera de ellas se ha extraído por la doctrina la presente conclusión: “En suma, la competencia estatal básica ex artículo 149.1.18 CE no es uniforme: es más extensa o limitada en función de lo que para cada comunidad autónoma dispongan los respectivos estatutos de autonomía” (F. VELASCO, “Organización territorial y régimen local...”, cit., pág. 295. Esto es efectivamente así, pero tan sólo –insisto– en algunos supuestos o casos tasados. Que de esa doctrina se pueda extraer una “asimetría” en torno a lo básico en materia de régimen local, tal y como se plantea en la redacción estatutaria, puede ser

- c) El *problema nuevo* que aparece en escena es, tal como decía, el relativo a que el Estatuto de Cataluña se aprueba *después* de la legislación básica, y asume como “competencia exclusiva” ámbitos materiales que el legislador básico reserva al Estado. Si esta operación es adecuada o no en términos constitucionales está en el fondo del problema que nos ocupa. Pero el problema, en realidad, se sitúa, por un lado, en la viabilidad constitucional de que un Estatuto posterior a la legislación básica excepcione de la aplicabilidad de esta a una parte del territorio, o, por otro, en si sería factible que *todos* los Estatutos (*rectius*, la reforma de los Estatutos) asumieran competencias en esos ámbitos materiales desapoderando en consecuencia al legislador básico de su intervención en esos ámbitos<sup>26</sup>.
- d) Si una exclusión del “régimen local” en términos generales del ámbito de actuación del legislador básico no parece procedente constitucionalmente, pues –como ya hemos visto– el propio EAC reconoce que también en ese ámbito material juegan las competencias compartidas, lo único que puede plantearse es hasta qué punto las bases estatales pueden excepcionarse en su aplicación en determinados territorios si así se prevé en algunos Estatutos de Autonomía. Dicho de otro modo: las bases no serían en materia de régimen local un *mínimo común denominador* aplicable en todo el Estado (muy a pesar de lo que dice el propio artículo 111 EAC: *principios o mínimo común normativo*) sino sólo principios o un “mínimo común denominador en determinadas partes del territorio”, y en este caso concreto no actuarían en Cataluña en las esferas previstas en el artículo 160.1 del Estatuto. Las bases del régimen local pasarían a ser así una suerte de noción de “geometría variable”. ¿Es esto posible constitucionalmente? Y si lo fuera, ¿es ello factible desde el punto de vista de organización del Estado y del reparto de competencias legislativas entre el Estado y las Comunidades Autónomas?
- e) La solución a este problema (en nada menor) podría venir de la mano de una extensión paulatina de esas excepciones en todas las Comunidades Autónomas (operación que, como ya se ha dicho, no es ya así en todas las Propuestas de reforma de los diferentes Estatutos) que produjera definitivamente una homologación de las competencias en materia de régimen local y un desapoderamiento al legislador básico sobre esos espacios materiales asumidos por todos los Estatutos. En otros términos: si el EAC reconoce competencia exclusiva en materia de relaciones interadministrativas, en la

---

algo más discutible, al menos en los términos en que están redactados los apartados a), b), c) y d) del artículo 160.1 del Estatuto. Aunque, a mi juicio, los problemas más serios se pueden plantear en el apartado c) y, en menor medida en el resto.

<sup>26</sup> Esta operación se me antoja ya imposible en cuanto que el nuevo Estatuto de Autonomía de Andalucía, sin perjuicio de que califique esas competencias como “exclusivas”, las somete acto seguido a un régimen competencial de compartición, en cuanto somete las materias reguladas en el artículo 59 (competencias en materia de régimen local) a los que “disponga una ley de régimen local, en el marco de la legislación básica del Estado).

determinación de las competencias de los municipios, en el régimen jurídico de los bienes y en las modalidades de prestación de los servicios públicos (que son todas ellas *materias reguladas en estos momentos por la legislación básica*), caben dos opciones: 1) considerar que, una vez que estas "submaterias" sean desarrolladas por el legislador autonómico, sus normas se aplicarán en Cataluña preferentemente sobre las normas previstas en la legislación básica (lo cual sentaría una *asimetría* con base estatutaria); y 2) extender la competencia exclusiva a esas "submaterias" en todos o parte de los Estatutos de Autonomía, con lo cual serían los Estatutos los que restringieran la noción de bases y, en suma, el Estado dictaría normas *inaplicables* (en aquellas Comunidades Autónomas que hubiesen asumido la competencia como exclusiva) o simplemente no podría aprobar *normas válidas* (si se extendieran esas competencias a todas las Comunidades Autónomas) que interfirieran en esos campos o ámbitos materiales sustraídos de la competencia del legislador básico.

- f) Pero, insisto, tras la próxima aprobación del Estatuto andaluz esto ya no será así. Tampoco el Estatuto ya aprobado de la Comunidad valenciana recoge esa filosofía del reparto competencial en materia de régimen local ni el Estatuto de las Islas Baleares, pendiente de tramitación parlamentaria, se inclina asimismo por esa concepción del Estatuto catalán. Esta asimetría puede intentar justificarse en una suerte de reedición del *principio dispositivo*, y en la concepción de que el Tribunal Constitucional ya ha sancionado en algunos casos – como se ha visto- que un Estatuto de Autonomía pueda excepcionar la aplicación de la legislación básica en una determinada parte del territorio. De aceptarse esta tesis, dispondríamos de Comunidades Autónomas con "dos velocidades" a la hora de asumir (nuevas) competencias en materia de régimen local. Sin embargo, el problema de fondo es determinar hasta qué punto la legislación básica del Estado en materia de régimen local sobre determinados aspectos ya citados (relaciones interadministrativas, competencias, régimen jurídico de los bienes de dominio público, modalidades de prestación de los servicios públicos, y régimen de adopción de acuerdos de las veguerías) no es ya, de ninguna de las maneras aplicable a la Comunidad Autónoma de Cataluña en la medida en que tales ámbitos materiales o "submaterias" han sido asumidos por el Estatuto como competencia exclusiva y *ya no forman parte* –al menos en Cataluña- *de la noción de bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en su alcance material*.
- g) La operación todavía se complica mucho más, si tenemos en cuenta que nos encontramos en un momento de cambio en la legislación básica de régimen local. En efecto, el Proyecto de Ley básica del gobierno y administración local introduce un elemento de mayor complejidad al rompecabezas abierto tras la nueva regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña. En efecto, el Proyecto de Ley (PLBGAL), aunque reduce la densidad de las normas básicas en relación con el legislador de 1985, sigue manteniendo como básicos

ámbitos materiales que el EAC ya los considera como competencia exclusiva: Veamos algunos ejemplos:

- Las relaciones interadministrativas, recogidas como competencia exclusiva de la Generalitat en el artículo 161.1, a) EAC siguen siendo objeto de regulación por el legislador básico, pero sólo limitadas a *la coordinación* y a *la sustitución y disolución de entidades locales* (con lo que la densidad de la todavía vigente LBRL, artículos 55 a 62, se ve bastante atenuada). Cabría, en consecuencia, llevar a cabo una interpretación del alcance del artículo 161.1.a) en el sentido de defender su constitucionalidad y, asimismo, que las competencias reconocidas por el PLGAL al Estado tienen el carácter de básicas (sin que anulen el sentido del enunciado estatutario)<sup>27</sup>.
- Mayores problemas puede plantear, en principio, la atribución al legislador autonómico para que defina las competencias de los municipios y de los demás entes locales en las materias especificadas en el artículo 84 EAC (art. 161.1.b) EAC). ¿Esto significa que el legislador básico *no puede configurar sobre qué ámbitos dispondrá de competencias el municipio?*, ¿O quiere decir, que primará en Cataluña lo que diga el legislador autonómico frente a lo previsto en la legislación básica? Pues como ha quedado claro el Estatuto *no define cuáles son las competencias de los municipios*, reenviando a que lo haga el legislador autonómico teniendo en cuenta los ámbitos materiales sobre los que puede proyectarse y los principios recogidos en el artículo 84.3. Sin embargo, el PLGAL sí que *establece un régimen de competencias municipales muy detallado, y que mejora la posición institucional de los municipios al determinar una serie de ámbitos materiales en los que, en todo caso, los municipios dispondrán de competencias* (sean de regulación o de gestión, según los casos). Es decir, esas competencias (al menos las previstas en el artículo 22 del PLGAL) ya no quedan a disposición del legislador estatal o autonómico, sino que deben ser garantizadas. Ciertamente, en el campo de las

---

<sup>27</sup> Sin duda la aprobación del Proyecto de Ley Básica de Gobierno y Administración Local, siempre que se restrinja en sus contenidos a una definición estricta de lo básico, podría ser de "ayuda" para interpretar el exacto alcance de alguna previsión competencial recogida en el EAC, tal como los ámbitos materiales del artículo 160.1, aunque se pueda seguir defendiendo la tesis de que el Estatuto ha asumido esos ámbitos materiales y, por tanto, la legislación básica sería inaplicable en esas materias en Cataluña. Una tesis que, como se puede observar en el texto, plantea no pocos problemas.

competencias municipales se podrían producir desajustes entre lo que dice el PLGAL y lo que en su día establezca el legislador autonómico: ¿qué normativa primará en caso de colisión? Para evitar que se produzca un menoscabo de la autonomía local constitucionalmente garantizada (esto es, que se aplique a los municipios catalanes en materia competencial una normativa autonómica que los coloque en peor posición que el resto de municipios españoles), la doctrina ha construido la tesis de los “estándares mínimos” de autonomía local, de tal modo que si el legislador básico garantiza una autonomía local de mejor condición a los municipios se aplicará ésta frente a la prevista en la legislación autonómica, sin perjuicio de la previsión estatutaria<sup>28</sup>. Por tanto, en materia de competencias municipales el PLGAL es mucho más preciso que el Estatuto de Autonomía en cuanto a la reserva y garantía de un “quantum” competencial a favor del gobierno municipal. Ello no quiere decir, en ningún caso, que a través de la legislación autonómica (y partiendo de los criterios y principios de reparto de “responsabilidades administrativas” establecidos en el artículo 84.3 EAC) no se pueda alumbrar un modelo más racional de reparto, teniendo en cuenta sobre todo las enormes diferencias de tamaño, capacidad de gestión y recursos que ofrecen entre sí los municipios españoles en general y catalanes en particular. Pero la “garantía estatutaria” en este caso –como ya se ha dicho– es una *garantía de los gobiernos locales no de los municipios*. También es cierto que podrían plantearse dudas razonables de hasta qué punto el legislador básico puede *disponer* de competencias que son propias de la Comunidad Autónoma obligando a que todos los municipios las deban ejercer. Sin duda aquí una vez más se plantea el problema de cuál es el *contenido material* de la competencia de *bases del régimen jurídico de las administraciones públicas en cuanto a régimen local se refiere*, aunque en este caso ese contenido material (al menos en lo que a competencias respecta) puede venir reforzado por el principio de autonomía municipal constitucionalmente garantizado.

- También problemas de hondo calado pueden suscitarse en la exclusividad que se predica para

---

<sup>28</sup> La tesis está aquí muy esquematizada y se pierden la riqueza de los matices que la misma tiene. Para una mejor comprensión del problema: F. VELASCO CABALLERO, “Estatutos de autonomía, leyes básicas...”, cit, pág. 126 y ss.

establecer el régimen de bienes de dominio público y las modalidades de prestación de los servicios públicos. En efecto, el PLGAL recoge una regulación detallada de los bienes locales, con reenvío expreso a la Ley 33/2003, de 3 de noviembre, del Patrimonio de las Administraciones Públicas (art. 73), así como una regulación también detallada de las formas de gestión de los servicios públicos (arts. 75, 76, 77 y 78 ). En este punto concreto, la única forma de salvar la constitucionalidad de esa competencia exclusiva sobre esas “submaterias” radicaría en considerar que esa legislación básica sobre bienes de dominio público y modalidades de prestación de los servicios públicos locales es *inaplicable* en Cataluña a partir de la entrada en vigor del Estatuto si contradice lo establecido en éste, y que a partir de su desarrollo por el legislador autonómico se aplicará esta normativa con preferencia a la estatal. Serían *bases*, efectivamente, *no aplicables* en Cataluña. De no caber este razonamiento, la pretendida “competencia exclusiva” se transformaría, una vez más, en “compartida”.

En fin, como se ha podido comprobar a estas alturas de la exposición no son pocos los problemas abiertos en relación con la nueva regulación estatutaria sobre gobierno local. Mi intención aquí ha sido, como ya indicaba al principio, meramente la de llevar a cabo una primera reflexión sobre este complejo panorama. Tiempo habrá de profundizar (o corregir) algunas de las ideas esbozadas en este trabajo, y tiempo habrá asimismo de ocuparse de otros problemas ni siquiera tratados en esta sede, pero que afectan de lleno a los gobiernos locales (derechos, deberes y principios rectores; competencias específicas; régimen especial de la ciudad de Barcelona; o el importante tema de la hacienda local).

Me he limitado, por tanto, a plantear algunos problemas más que a resolverlos. Veremos, pues, como el Tribunal Constitucional resuelve estos “nudos” (o, al menos, algunos de ellos) tanto en el momento de dictar sentencia en relación con los recursos de inconstitucionalidad planteados, como en un futuro más o menos próximo. Pues esta “resurrección del *principio dispositivo*” en materia autonómica, y estas plurales y densas (densísimas, incluso) regulaciones estatutarias, tendrán como consecuencia obligada una reedición también de la *judicialización en sede de Tribunal Constitucional del nuevo sistema de distribución de competencias*, salvo que los grupos políticos y los gobiernos estatal y autonómico hayan aprendido la lección de que no se puede someter al Tribunal Constitucional a las tensiones derivadas de todo aquello que la política ha resuelto de forma poco precisa o, simplemente, que no ha sabido resolver. El prestigio institucional del Tribunal Constitucional puede sufrir, de no evitarse ese proceso, una erosión irreversible. O se reconstruyen definitivamente los consensos sobre el modelo de Estado o incurriremos de nuevo en una suerte de “volver a empezar”. El problema es que han

transcurrido más de veinticinco años del comienzo y alguna lección –por muy tozudos o ignorantes que seamos- deberíamos haber aprendido.

Barcelona, 28 de octubre de 2006.