

TESIS DOCTORAL

EL SISTEMA ESPAÑOL DE COMPETENCIAS LOCALES Y
LA REFORMA DEL REGIMEN LOCAL EN CATALUÑA

JOSEP MIR I BAGO

UNIVERSITAT POMPEU FABRA

Esta tesis doctoral ha sido elaborada bajo la dirección del
Doctor ENRIC ARGULLOL I MURGADAS, catedrático de derecho
Administrativo

(13 de 28)

científicos la oposición de un planteamiento de organización comarcal a la división provincial en vigor.

La conjunción de estas preocupaciones intelectuales y políticas, con los avances en la formulación del catalanismo político, dan lugar a una extraordinaria sucesión de propuestas de organización territorial de Cataluña, distintas a la vigente en cuatro provincias, que es rechazada masivamente. Así, en 1.864 el botánico ANTONI CEBRIA COSTA reivindica una división de Cataluña en comarcas, "condicionada por unos límites geográficos inmutables" (13); en 1.887, ANTONI AULESTIA I PIJOAN (14) publica un listado de 39 comarcas naturales; asimismo, hay que señalar que los delegados a la Asamblea de Manresa de la Unió Catalanista, en 1.892, se organizaban en función de su procedencia comarcal (15). En 1.895, FRANCESC FLOS I CALCAT (16) propone un mapa de Cataluña en 30 comarcas, al objeto de contribuir a desarrollar las previsiones en este sentido de las Bases de Manresa; en su "Geografía de Cataluña", de 1.896, el mismo autor propone un mapa distinto, de 41 comarcas. En 1.897 se publica uno de los más importantes trabajos de delimitación comarcal, el de

(13) Citado por Joan Soler i Riber, en su obra "Crònica dels estudis comarcalistes als països catalans (I: el Principat)".

(14) Antoni Aulèstia i Pijoan, "Història de Catalunya".

(15) Así lo sostiene Joan Soler i Riber en su obra "Cònica dels estudis ...", ya citada, aunque sin concretar cuál era esta división.

(16) Francesc Flos i Calcat, "Lo regionalisme explicat", trabajo ganador del premio ofrecido por la revista Egara, en el certamen celebrado en el Ateneu Terrassenc el día 2 de julio de 1.894.

NORBERT FONT I SAGUE, que propone dividir Cataluña en 34 comarcas (17).

Si bien estos primeros trabajos son de índole exclusivamente geográfica, en 1.897 encontramos ya, con el proyecto de ESTEVE SUÑOL, un primer intento serio de diseñar una nueva división territorial con finalidades administrativas; la propuesta de SUÑOL distingue dos niveles: cuatro departamentos y 42 comarcas (18). A partir de esta fecha, los proyectos de división comarcal se multiplican, hasta el punto que JOAN SOLER I RIBER (19) llega a citar veinte, elaborados entre 1.898 y 1.932.

Si a esta eclosión de proyectos de división territorial, añadimos la considerable proliferación de estudios monográficos sobre comarcas concretas, que tiene lugar principalmente durante el primer tercio del siglo XX, debemos convenir que hay en aquellos años un extraordinario interés hacia estos temas. Y sin duda no es casual el hecho que estos trabajos coincidan con el auge de los planteamientos nacionalistas catalanes, que como hemos visto proponen sistemáticamente una drástica reforma de la organización administrativa del territorio.

A finales de la década de los 1.910, y principios de la siguiente, hay dos factores de una trascendencia fundamental

(17) Hay referencias a esta propuesta en la obra ya citada de Joan Soler i Riber, "Crònica dels estudis ...".

(18) Esteve Suñol, "Lo terrer de Catalunya i les comarques naturals", páginas 974 a 978.

(19) Joan Soler i Riber, "Crònica dels estudis ...", ya citada.

en el tema de la división territorial de Cataluña. Por una parte, aparecen los primeros intentos de conceptualización precisa de la comarca y de su estudio científico, a la luz de las más modernas corrientes científicas europeas. Por otra, el debate sobre la comarca empieza a centrarse en su funcionalidad político-administrativa; éste es el caso, por ejemplo, de las propuestas de PERE PAGES I RUEDA, CESAR AUGUST TORRAS y JOSEP M^a RENDE, este último ya citado.

PERE PAGES I RUEDA publicó el 1 de enero de 1.919 un artículo titulado "Les comarques catalanes" en "La Veu de Catalunya", en el que hacía la siguiente afirmación: "será preciso hacer la división interior para facilitar la acción del gobierno de Cataluña. ésta, fundadamente, deberá ser la de las comarcas naturales" (20).

CESAR AUGUST TORRAS, por su parte, titulaba sus conferencias dadas en el Centre Excursionista de Catalunya los días 24 y 31 de enero de 1.919 de manera muy expresiva: "Ensayo de las comarcas naturales de Cataluña ajustadas al momento presente. Adaptación de las comarcas naturales a la división administrativa de Cataluña". Para la organización administrativa de Cataluña, TORRAS propone un esquema de dos niveles: "Cataluña debe dividirse en grandes demarcaciones teniendo en cuenta la radiación de sus poblaciones más importantes, que tienen derechos adquiridos y fundamentos históricos ... Dentro de estos grandes organismos, y como subdivisión, deben tener cabida las entidades naturales y tradicionales de Cataluña", es decir, las comarcas (21).

(20) Citado por Pau Vila en "Per una solució del problema comarcal de Catalunya", trabajo publicado en "El problema comarcal de Catalunya", página 95.

(21) Cesar August Torras, "Assaig sobre les comarques .../...

A partir de este momento, los estudios sobre organización territorial de Cataluña se plantean claramente una funcionalidad administrativa. Es el caso, entre otros, de los trabajos de ROVIRA I VIRGILI, PI I SUNYER, VALLS I TABERNER, BOFILL I MATES, JOSEP IGLESIAS i PAU VILA, todos ellos, además, nombres ilustres del catalanismo, y que colaboran en el volumen "El problema comarcal de Catalunya", editado por la Casa del Vallés en 1.931.

JAUME BOFILL (22) liga el comarcalismo con el renacimiento cultural catalán, y hace un paralelismo entre la recuperación del esplendor cultural y del sentimiento de identidad colectiva, con la necesidad de dotar a Cataluña de su división natural, borrando la provincial, que juzga artificial y entorpecedora de la unidad catalana.

ANTONI ROVIRA I VIRGILI, en su obra "Les comarques a través de la història", conviene en que por primera vez se considera seriamente la posibilidad de basar la división oficial en la realidad natural; ante el problema del excesivo número de comarcas, propone un esquema de administración a dos niveles. Finalmente, pone de relieve la importancia que en 1.931 tiene el planteamiento de una división administrativa basada en la comarca, señalando que "hoy el problema comarcal rebasa los límites científicos, para entrar en el terreno de la reconstrucción de la Patria" (23).

.../... naturals de Catalunya ajustades al moment present", páginas 129 y 130.

(22) Jaume Bofill, "El sentiment comarcal", incluido en el segundo volumen de la obra "El problema comarcal de Catalunya", ya citada.

(23) Antoni Rovira i Virgili, "Les comarques a través .../...

FERRAN VALLS I TABERNER (24) señala en 1.931 la necesidad de hacer rectificaciones en el mapa comarcal tradicional, habida cuenta de los cambios socio-económicos sufridos y de las exigencias derivadas de la adecuación de la estructura comarcal a las necesidades administrativas. Propone un esquema de organización territorial basado en dos niveles: la comarca y las regiones supracomarcas, definidas éstas por la zona de influencia de las ciudades grandes y medianas de Cataluña.

Al filo de los 1.930 se multiplican los estudios y las propuestas de organización territorial de Cataluña; prácticamente todos ellos tienen un elemento común, que es el rechazo de o la indiferencia hacia la división provincial, y la elaboración de propuestas basadas en un casi siempre cambiante mapa comarcal; algunos autores, conscientes de las reducidas dimensiones de la comarca, proponen complementarla con otra división, de ámbito supracomarcal; otros, como PAU VILA, son partidarios de elaborar un mapa comarcal que, para cubrir eficazmente las necesidades de la organización administrativa, contemple unas divisiones comarcales más extensas que las comarcas naturales. En cualquier caso, todos coinciden en la necesidad de modificar la organización territorial de Cataluña entonces vigente.

.../... de la història", trabajo incluido en el volumen segundo de la obra ya citada "El problema comarcal de Catalunya".

(24) Ferran Valls i Taberner, "El problema comarcal i l'estructuració política de Catalunya", incluido en el volumen segundo de la obra ya citada "El problema comarcal de Catalunya".

Hemos visto como a lo largo del último tercio del siglo XIX y del primero del XX, las diversas manifestaciones (culturales, científicas, políticas) del catalanismo iban coincidiendo en un rechazo de la división provincial y en la demanda de una división comarcal, más acorde con la realidad catalana. Se han aportado incluso referencias de movimientos políticos o sociales que se organizaban internamente en función de un esquema comarcal, fenómeno éste que se repetiría al comienzo de la Guerra Civil y también en los últimos años del franquismo y durante la reciente transición; no cabe duda que este dato subraya la consideración de artificiosidad que desde muchos sectores de Cataluña se tiene hacia la división provincial, y el mayor arraigo social que se reivindica a favor de las comarcas. Sea como fuere, lo cierto es que el debate sobre este tema alcanza en Cataluña resonancias insospechadas tanto antes de como durante la Segunda República.

3.- LA GENERALIDAD DE CATALUÑA EN EL PERIODO 1.931-1.939

Ya he tenido ocasión de referirme en páginas anteriores (319 y siguientes) al modelo de Estado que se articula en base a la Constitución de 1.931, y al régimen que para municipios y provincias se deriva de la misma. En esa breve referencia hemos podido comprobar como en el marco constitucional que se configura a partir de 1.931 cabe la formulación, por parte de las Regiones que accedan a la autonomía, de modelos propios de administración local, tanto por lo que se refiere a sus estructuras territoriales, como por lo que respecta a su régimen jurídico, lo cual va a permitir a la Cataluña autónoma hacer realidad sus ya tradicionales proyectos de dotarse de una organización territorial propia.

En este sentido, el artículo 10 del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1.932 es de una gran claridad: "Corresponderá a la Generalitat de Cataluña la legislación sobre régimen local, que reconocerá a los ayuntamientos y demás corporaciones administrativas que crea plena autorización para el gobierno y dirección de sus intereses peculiares, y les concederá recursos propios para atender los servicios de su competencia. Esta legislación no podrá reducir la autonomía municipal a límites menores de los que señala la ley general del Estado. Para el cumplimiento de esta finalidad, la Generalitat podrá establecer dentro de Cataluña las demarcaciones territoriales que crea convenientes".

Atendiendo al tenor de este precepto, prácticamente la única limitación que tiene la potestad de la Generalitat de regular el régimen local es la de no configurar para los municipios catalanes un grado de autonomía municipal inferior a la que articule la legislación de régimen local de la

República. De este modo, la Generalitat queda autorizada a crear una estructura de gobierno local a su conveniencia, siempre y cuando respete la autonomía de los municipios y los principios democráticos como inspiradores del gobierno de los mismos.

Debemos tener en cuenta también que de la Constitución de 1.931 podía derivarse otra importante limitación a la autonomía de la Generalitat en este tema, debido al hecho de consagrarse el mantenimiento de la división provincial, configurándose además la provincia como un ente dotado de órganos representativos propios (artículos 8 y 10, especialmente). Sin embargo, ya antes de la redacción de la Constitución, y con el solo amparo de la legalidad revolucionaria, se había obviado esta cuestión, al disponer la Generalitat provisional la supresión de las diputaciones; así, aunque se mantenga la división provincial como circunscripción política y administrativa del Estado central, y aún de la misma Generalitat, nada impide que se pueda prescindir totalmente de ella, tanto para la estructuración de la misma administración de la Generalitat, como para la organización de su administración local.

Podemos concluir en que apenas hay trabas o limitaciones a una eventual iniciativa de la Generalitat republicana de modificar radicalmente la estructura de administración local de Cataluña. Los proyectos de reforma en esta cuestión se concretan en tres elementos básicos: la supresión de las diputaciones provinciales, la elaboración de una nueva organización territorial y la promulgación de la Ley Municipal de Cataluña.

Como se acaba de apuntar, inmediatamente después de la proclamación de la Segunda República en Cataluña, la Generalitat Provisional, amparándose en la legalidad revolucionaria, suprime las diputaciones provinciales, lo cual

no deja de ser una medida totalmente coherente con los planteamientos nacionalistas catalanes de las décadas anteriores. Además, esta medida es reconocida y ratificada pocos días más tarde por el mismo Gobierno provisional de la República (25).

Conviene precisar sin embargo que la supresión de las diputaciones provinciales no afecta en absoluto a la pervivencia de la división provincial como marco para la estructuración territorial de la administración en Cataluña; así, al tiempo de suprimirse las diputaciones provinciales, el Gobierno de la Generalitat dispone, en el Decreto de 28 de abril de 1.931, sobre Gobierno provisional de Cataluña, la creación de la figura de los comisarios de la Generalitat, que serán en la práctica los responsables de gestionar las funciones que habían correspondido a las diputaciones, y en su mismo ámbito territorial. Hay pues una simple centralización en el Gobierno de la Generalitat de lo que hasta entonces era un nivel de administración local, manteniéndose la división provincial como marco territorial para el ejercicio de las competencias afectadas.

Por otra parte, a partir del 1 de enero de 1.934 desaparecen los gobernadores civiles en Cataluña, asumiendo la Generalitat las funciones que desempeñaban; sin embargo, estas funciones son asignadas, aunque provisionalmente, a los comisarios delegados de la Generalitat en las mismas capitales provinciales; tampoco en este caso el cambio de titularidad de

(25) Así lo evidencia sin lugar a dudas el Decreto de 21 de abril de 1.931, sobre Gobierno y administración de las provincias, cuyo artículo sexto señala que, "restaurada la Generalitat al proclamarse la República en Cataluña, desaparecieron en su territorio las Diputaciones provinciales".

las competencias es acompañado por una modificación de la división provincial, que sigue sirviendo para organizar la prestación de estas competencias.

A los pocos meses de la instauración de la Generalitat provisional, el Decreto de 16 de octubre de 1.931 constituye la Ponencia que deberá redactar una propuesta de nueva organización territorial de Cataluña (26). Esta medida resulta plenamente coherente con los planteamientos tradicionales del catalanismo político sobre la cuestión, pero no está tan claro que responda también a un proyecto político mínimamente definido de implantación de un nuevo modelo de organización territorial de Cataluña. De hecho, la promulgación misma de este Decreto no se inscribe en un contexto de cuestiones de orden administrativo, sino que responde a una propuesta formal del consejero de Cultura de la Generalitat provisional, el señor VENTURA GASSOL, que obviamente tiene esta iniciativa no por razones de competencia de su Departamento, sino por el simple hecho de ser el miembro del Gobierno de la Generalitat más sensible a los planteamientos antiprovincialistas y comarcalistas; asimismo, durante sus primeros meses de existencia, la Ponencia sería adscrita al mismo departamento de Cultura, hasta su localización, más lógica, en el de Gobernación.

Esta ambigüedad en el nacimiento de la Ponencia será presente también en las demás manifestaciones del Gobierno de

(26) Diversos autores han estudiado este proceso; las reflexiones que siguen han tomado fundamentalmente como base el "Estudi preliminar" que hacen Enric Lluch y Oriol Nel·lo en su obra "Gènesi de la divisió territorial de Catalunya. Edició de documents de l'arxiu de la Ponència (1.931-1.936)". También me remito a Josep Mir, "La divisió territorial de Catalunya: plantejament de la comarca en la segona república".

la Generalitat, y de la mayoría de formaciones políticas catalanas, en relación con la misma Ponencia y sus trabajos. Por una parte, y a pesar de los múltiples requerimientos de los miembros de la Ponencia, en ningún momento el Gobierno de la Generalitat les precisó qué objetivo tenía su encargo, es decir, para qué tenía que servir la propuesta de organización territorial de Cataluña que estaban elaborando, de modo que sería la propia Ponencia la que decidiera con qué finalidades y contenidos se tenían que crear nuevas divisiones administrativas.

Por otra parte, si bien los trabajos de la Ponencia fueron entregados y publicados a principios de 1.933, y a pesar de los repetidos requerimientos en este sentido, el Gobierno de la Generalitat no llegaría a presentar un Proyecto de Ley para establecer esta nueva organización territorial, que sería promulgada finalmente por Decreto, una vez ya empezada la Guerra Civil (27).

Parece evidente que el tradicional imperativo ideológico del catalanismo de sustituir la división provincial por una organización territorial basada en la comarca sólo consigue una relativamente fácil plasmación en un proyecto científico, encontrando en cambio fuertes dificultades políticas y prácticas para su efectiva implantación. Entre las causas que

(27) Efectivamente, la organización territorial de Cataluña que elabora la Generalitat durante la segunda República es promulgada por Decreto de 27 de agosto de 1.936, a iniciativa del Consejo de Economía de Cataluña, que es un organismo no gubernativo, sino nacido de la situación revolucionaria, y lo que pretende con la implantación de esta nueva división es poder ejercer mejor sus funciones de planificación y reorganización de la economía de Cataluña, en plena guerra y revolución.

hay que considerar para justificar estas dificultades de implantación de la nueva organización territorial destacan la lógica resistencia de los políticos a abrir un imprevisible alud de pasionales demandas de campanario, así como el peso de la inercia y de los intereses creados, propio de un siglo de vigencia de la división provincial. También probablemente contribuye a explicar estas resistencias pasivas a la nueva organización territorial el hecho de que la comarca, entendida como realidad geográfica, no resulta especialmente idónea para el gobierno y la administración de Cataluña.

Dejando de lado los ya citados debates científicos sobre cuál es el auténtico mapa comarcal de Cataluña, lo cierto es que prácticamente ningún estudio geográfico encuentra menos de treinta comarcas. Y es comprensible que ningún Gobierno de la Generalitat, por elementales razones de economía y racionalidad administrativa, considere seriamente la posibilidad de organizar su administración y su estructura de agentes del Gobierno en un número tan elevado de divisiones. Así lo entendió la Ponencia, que no se quedaría satisfecha tras un primer proyecto de división de Cataluña en 29 comarcas, y procedería inmediatamente a formular una segunda propuesta, ésta definitiva, de organización territorial de Cataluña en dos niveles intermedios: 38 comarcas y nueve "veguerías" o regiones, y pensando más en estas últimas que en las comarcas para las utilidades de gobierno y administración.

Por lo demás, es preciso subrayar el rigor científico y el respeto al sentir popular que presidieron los trabajos de la Ponencia; su proyecto de organización territorial fue el resultado de una doble consulta a cada municipio de Cataluña: por una parte, a qué comarca creían pertenecer, y por la otra a qué mercado acudían, es decir, de qué capitalidad económica eran tributarios. No hay duda que las 38 comarcas propuestas por la Ponencia probablemente expresaban la realidad geográfica y económica de Cataluña; pero es igualmente cierta

su escasa utilidad como divisiones para organizar el gobierno y la administración de la Generalitat, que es de lo que se trataba.

De hecho, las excepcionales circunstancias en las que se aplicó esta organización territorial impiden formular conclusiones generales sobre su idoneidad; la división en 38 comarcas y 9 "veguerías" estuvo vigente menos de tres años y en plena guerra. Ahora bien, lo cierto es que a partir de su promulgación en 1.936, un número creciente de entidades, organismos y servicios, privados o dependientes de la Generalitat, se organizaron en base a esta nueva división territorial, en ocasiones tomando sólo en consideración las nueve "veguerías", y a veces también las 38 comarcas.

De la interesante lista de aplicaciones de esta organización territorial que nos ofrecen ENRIC LLUCH y ORIOL NEL.LO (28), es inevitable deducir la siguiente observación: en la mayoría de los casos, la unidad territorial realmente útil para la organización política o administrativa no es la comarca, sino la "vegueria" o región. Ello nos anima a aventurar la siguiente conclusión: el rechazo ideológico a la división provincial sólo se hace efectivo cuando las instituciones de autogobierno de Cataluña disponen de una división alternativa basada en unidades razonablemente amplias, mucho más extensas que la comarca natural o tradicional. Realmente, durante el período de la segunda República y la Guerra Civil es poca la utilidad político-administrativa que se descubre en favor de la comarca, hasta el punto que difícilmente por sí sola habría llegado a desbancar la provincia de su papel de división administrativa a efectos generales.

(28) Ver su estudio ya citado en la nota anterior, páginas XXV y siguientes.

Un tercer elemento de interés para el tema que nos ocupa, también del período 1.931-1.939, es la promulgación por parte de la Generalitat de la Ley Municipal de Cataluña, en los años 1.933 y 1.934. Esta Ley, en primer lugar, implica el ejercicio de unas importantes potestades de la Generalitat para regular el régimen local de Cataluña, prácticamente sólo condicionadas, como hemos visto, al imperativo de que los municipios catalanes no gocen de menor autonomía que los sujetos al régimen común vigente a nivel del Estado.

La Ley Municipal de Cataluña tiene una tramitación compleja y bastante accidentada, pues es promulgada en diversas fases (29), y sus dos últimos títulos, que comprenden

(29) Concretamente, el 14 de agosto de 1.933 se promulgan sus artículos 44 a 101, relativos a la organización municipal y al régimen electoral; el 5 de enero de 1.934 se promulgan los artículos 1 a 43 y 102 a 181, relativos al territorio municipal, las asociaciones de municipios, los submunicipios y la población municipal, por una parte, y a las competencias, normas de funcionamiento, atribuciones de los órganos municipales, consulta popular, régimen de carta y obras y contratación municipal, por la otra; el 8 de enero de 1.934 se promulgan los artículos 71 y 78, sobre la elección y destitución del Alcalde; el 19 de febrero de 1.934, los artículos 182 a 208, relativos a servicios municipales obligatorios, municipalización de servicios y bienes municipales; el 28 de junio de 1.934, los artículos 57 y 66, sobre la Comisión de Gobierno municipal y la remuneración de los electos locales, respectivamente; el 16 de julio de 1.934, los artículos 209 a 243, sobre funcionarios locales; y el 27 de julio de 1.934, finalmente, se promulgan los artículos 51 (remuneración de los regidores locales), 60 (elección de alcaldes y comisión de Gobierno), 67 (funcionamiento de la Comisión de Gobierno), 117/.....

los artículos 244 a 288, y regulan los temas de recursos y responsabilidad y los conflictos de competencia, no llegan a ser aprobados, debido a la disolución del Parlamento, a raíz de los sucesos de octubre de 1.934. A la vista de estos antecedentes, es inevitable calificar a la legislación de régimen local de la Generalitat republicana de desordenada e incompleta.

Hecha esta primera observación, es también indudable que se trata de una Ley elaborada con un considerable rigor técnico, y en la que subyace una notable preocupación por los aspectos de gestión y de mejora del funcionamiento de los ayuntamientos (como lo evidencia la instauración de la Comisión de Gobierno en los municipios grandes, o la institución, meticulosamente regulada, de la municipalización de servicios), así como por potenciar la democracia y la participación en la vida local (por ejemplo, la previsión del referendum o el derecho de iniciativa y propuesta de los vecinos) (30). Asimismo, no cabe duda que esta Ley satisfizo

.../... (convocatoria de las sesiones), 140 (atribuciones del Pleno en los municipios con Comisión de Gobierno), 144 (atribuciones de la Comisión de Gobierno) y 147 (derecho de propuesta e iniciativa de los vecinos). Para más información sobre el proceso de elaboración de esta Ley y sus antecedentes, consultar la obra "Llei Municipal de Catalunya (1.933-1.934)", comentada por Lluís Marqués Carbó.

(30) Probablemente explique la solvencia técnica y el valor práctico de la Ley el hecho que el Ponente de la Sección de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat que elaboró el anteproyecto era Josep M^a Pi i Sunyer, prestigioso jurista y secretario del Ayuntamiento de Barcelona; asimismo, el letrado que asistía la Comisión parlamentaria que la dictaminó era Lluís Marqués i Carbó, conocido municipalista de la época.

en gran medida las aspiraciones de los ayuntamientos catalanes, tal vez debido al hecho de que el mismo partido que gobernaba la Generalitat era mayoritario en los gobiernos municipales; lo cierto es que las organizaciones municipalistas de la época apenas si censuraron ningún aspecto de esta Ley (31).

Un aspecto que considero del mayor interés subrayar es que se trata de una Ley estrictamente municipal, que no contiene la menor referencia ni a provincias ni a comarcas. Es lógico que no contemple las diputaciones provinciales, que habían sido disueltas por la Generalitat, como hemos visto; asimismo, las comarcas aun no se habían constituido; pero si tenemos en cuenta que mientras se elabora esta Ley, el debate comarcal es muy vivo, el hecho de ni siquiera mencionar a las comarcas probablemente indica que no se cuenta con este nivel de administración para organizar el gobierno local (32). Es

(31) Hay que tener en cuenta que el Presidente de la Ponencia parlamentaria que dictaminó la Ley era Francesc Arnau y Cortina, alcalde de Malgrat de Mar y máximo animador y secretario de la Federación de Municipios Catalanes; consultado el Boletín de esta Federación, que era mayoritaria en la vida local de Catalunya, no se advierte ninguna crítica significativa al contenido de la Ley (ver la revista "Catalunya Municipal", publicada durante los años 1.934 y 1.935).

(32) Martí Bassols ("L'organització territorial de l'administració de la Generalitat", páginas 54 y siguientes) pone de relieve como durante la Segunda república la Generalitat plantearía por separado, y sin conexión alguna, los temas del régimen local (en la Ley Municipal) y de la organización territorial de Cataluña.

indudable que la Generalitat republicana no se plantea una reforma sustancial del régimen local, y sus proyectos de reforma de la organización territorial tienen otras finalidades, las de estructurar la administración de la Generalitat. Será mucho más tarde, ya pasada la Gerra Civil, que se empezará a pensar, en Cataluña y fuera de ella, en la comarca como posible ente local.

Desde el punto de vista del régimen de las competencias municipales, la Ley Municipal de Cataluña apenas se aparta del patrón estatal, que en la época se concreta en el Estatuto de 1.924 y la Ley Municipal de 1.935.

En efecto, al igual que en el Estatuto de 1.924, la Ley Municipal de Cataluña, en su artículo 102, atribuye generosamente a la exclusiva competencia de los ayuntamientos el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos, principio general que este mismo artículo particulariza en una larga relación de "objetos", formulada con carácter abierto y meramente enunciativo (33). A la vista

(33) Artículo 102 de la Ley Municipal de Cataluña: "Es de la exclusiva competencia de los ayuntamientos, subordinada únicamente a la observancia de las leyes generales, el gobierno y dirección de los intereses peculiares de los pueblos y en particular cuanto tenga relación con los objetos siguientes: 1º Constitución de las Corporaciones, resolución sobre la capacidad, aptitudes, incompatibilidades y excusas de los Concejales elegidos y declaración de vacantes en su caso. 2º Formación, modificación y disolución de asociaciones con otros Ayuntamientos para fines comunes y creación de entidades autónomas submunicipales. 3º Materias referidas al territorio municipal en lo que afecta a delimitaciones, fusiones, agregaciones, segregaciones y otras acciones que puedan alterar el área jurisdiccional correspondiente/....."

.....

.../... 4º Nombramiento, corrección y destitución de los funcionarios, empleados y agentes del Municipio. 5º Formación del Padrón municipal y todas las regulaciones relativas a vecindad y población. 6º Coordinación de las funciones propias de la Municipalidad con las de los términos que constituyen la comarca o los sectores territoriales que, por similitud de situación o coordinación de intereses, requieran una acción intermunicipal. 7º Ordenanzas municipales, Reglamentos y Bandos sobre servicios. 8º Ordenanzas referidas a prestaciones y exacciones municipales. 9º Interposición de acciones judiciales y extrajudiciales ... 10º Municipalización de servicios. 11º Aprobación y propuesta de Cartas municipales, tanto de carácter orgánico como económicas. 12º Apertura, pavimentación, mejora, alineación, conservación y ornato de calles, plazas, parques, jardines y cualquier otro medio de comunicación y ocio en el casco municipal o fuera de la población. 13º Construcción y concesión de vías férreas de cualquier tipo y líneas telefónicas ... 14º Organización de los servicios de aviación civil en todo lo relacionado con la Municipalidad. 15º Servicios de cualquier tipo que sean consecuencia de los progresos de la técnica moderna, siempre que su radio de acción no exceda del término municipal ... 16º Servicios relativos a abastecimientos de aguas y destino de las que tengan carácter residual. 17º Alcantarillas, desinfecciones, medidas sanitarias en régimen normal o extraordinario, lucha contra el contagio o epidemia, policía de higiene, urbana y rural, desecación de terrenos o aguas estancadas y servicios generales de salubridad. 18º Entierros, cementerios y hornos crematorios. 19º Alumbrado de todo tipo y suministro a los vecinos de luz, calor o fuerza motriz. 20º Mataderos, mercados, policía de subsistencias, prevención y castigo de la adulteración de sustancias alimentarias, fraudes en la venta, e incluso para llegar en los casos .../..

... ..

.../... de reincidencia al cierre temporal de los establecimientos que infrinjan la reglamentación municipal en esta materia. 21º Policía de seguridad y de vigilancia, de acuerdo con lo que las leyes dispongan, para la protección de personas y cosas, tanto en la vía pública como en los lugares de reunión. 22º Policía y guardería rural. 23º Prevención y persecución de la mendicidad y la vagancia, protección de menores, huérfanos y ancianos, y establecimiento de centros benéficos que tengan la citada finalidad. 24º Asistencia médica y benéfica de carácter domiciliario. 25º Escuelas de instrucción profesional, de artes, oficios, industrias y todas las modalidades que crea el ayuntamiento oportuno estimular. 26º Fomento de las manifestaciones artísticas. 27º Instituciones de crédito popular o agrícola y de seguros sociales. 28º Ferias, concursos, exposiciones y manifestaciones análogas. 29º Cuidado y conservación de objetos y monumentos de carácter histórico y artístico. 30º Instituciones de previsión y auxilio en casos de incendio y de todo tipo de calamidades. 31º Otorgamiento de contratos y concesiones para obras, adquisiciones, construcción de edificios y servicios municipales de todo tipo. 32º Regulación financiera del Municipio, discusión y aprobación del Presupuesto, ordenación de los ingresos y rendición de cuentas. 33º Determinación de las responsabilidades gubernativas o económicas que nazcan de la actuación de los ayuntamientos. 34º Adquisición de todo tipo de bienes ... 35º Transacciones, convenios, novaciones o arreglos sobre créditos o derechos del Municipio, dentro del marco autorizado por las leyes. 36º Conservación, aprovechamiento y custodia de los bienes municipales ... 38º Fijación de las medidas para la utilización de bienes comunales o reparto temporal de bienes propios del Ayuntamiento. 39º Construcción de casas baratas, económicas o populares. 40º Relación con Ayuntamientos .../...

de muchos de los apartados de este artículo, hemos de convenir forzosamente que, al igual que lo que sucedía con el Estatuto municipal, esta afirmación de competencia exclusiva municipal, en muchos casos, no es más que pura retórica.

Asimismo, y también al igual que lo que sucede en el Estatuto de 1.924, la Ley Municipal de Cataluña (artículo 103) contiene una larga lista de obligaciones municipales, es decir, de fines y servicios cuyo cumplimiento se encomienda a los ayuntamientos, y que, por lo tanto, han de formar parte también de su ámbito de competencias (34).

.../... o uniones de Ayuntamientos nacionales y extranjeros a fin de facilitar las corrientes de intercambio entre las Municipalidades de todos los países. Esta enumeración de entiende enunciativa y no restrictiva de las facultades de los ayuntamientos".

(34) Artículo 103 de la Ley Municipal de Cataluña: "Es obligación de los Ayuntamientos el exacto cumplimiento de los fines y servicios que, según esta Ley, están encomendados a su acción y vigilancia, y singularmente los siguientes: 1º Conservación y arreglo de la vía pública. 2º Policía urbana y rural. 3º Administración, custodia y conservación de las fincas, bienes y derechos de los pueblos y bosques comunales. 4º Mercados y mataderos. 5º Higiene pecuaria. 6º Suministro, vigilancia y protección de aguas potables de pureza bacteriológica garantizada. 7º La reforma y, en su caso, la clausura de los pozos faltos de condiciones higiénicas. 8º La supresión de aguas estancadas y acondicionamiento de estercoleros. 9º Evacuación, en condiciones higiénicas, de las aguas y materias residuales. 10º Inspección y mejora higiénica de las casas-habitación, prohibiendo habitar las insalubres. 11º La inspección y examen de alimentos y bebidas, especialmente del pan, carnes y leche. 12º Policía/.....

Por otra parte, los artículos 161 a 163 concretan, con una orientación claramente municipalista, las competencias municipales en materia de urbanismo y obras (35), completando de este modo un impresionante cuadro formal de competencias municipales.

Hemos de ser conscientes, sin embargo, de lo limitado que sería el alcance de estos preceptos. En primer lugar, porque la Ley Municipal de Cataluña estaría vigente tan sólo unos

.../... sanitaria de vías públicas, cuadras, establos, mercados y mataderos, centros de reunión, lavaderos y cementerios. 13º Asistencia médico-farmacéutica y de matronas a las familias pobres. 14º Vacunación de los nacidos en el término antes de que transcurran los seis meses de vida, y revacunación anual de los vecinos que lo necesiten. 15º Instituciones de asistencia social. 16º Política social y especialmente la mejora de las condiciones de vida del obrero. 17º Construcción de edificios escolares, higiene de las escuelas y reconocimiento periódico de los escolares. 18º Cementerios".

(35) Ley Municipal de Cataluña. Artículo 161: "De conformidad con lo que dispone el artículo 102 de esta Ley, es de la competencia municipal y corresponde, por lo tanto, a los ayuntamientos, preparar, aprobar y ejecutar todos los Proyectos que tengan relación con la urbanización y saneamiento del suelo y subsuelo, abastecimiento de aguas y alcantarillas, tratamiento de aguas residuales, mejora de estos servicios y aspectos que afecten a sanidad dentro de este campo". Por su parte, el artículo 162 detalla un largo listado de obras en que se concretaría el artículo anterior. Artículo 163: "La aprobación de los planos generales que afecten a estas modalidades será hecha por la Corporación municipal".

pocos meses, y en segundo lugar porque, al igual que lo que sucede en el resto del Estado, la determinación real de las competencias locales es efectuada por la legislación sectorial, y la legislación que regula la inmensa mayoría de materias afectadas por los numerosos epígrafes de los artículos 102 y 103 citados, es de ámbito estatal, de modo que los municipios catalanes han de observar idénticas normativas sectoriales que los otros ayuntamientos españoles (36).

Por otra parte, es de destacar que la Ley Municipal de Cataluña es sensiblemente más respetuosa con la autonomía local en el ejercicio de las competencias respectivas, que lo que lo habían sido las diversas legislaciones españolas. En efecto, los artículos 104 y 105 de esta Ley afirman el principio de ejecutividad de los reglamentos y actos locales (37), que sólo pueden ser juzgados en vía jurisdiccional, admitiéndose tan sólo, en el capítulo de los controles administrativos, una potestad gubernativa de suspensión,

(36) En las páginas 167 y siguientes y 173 y siguientes de la edición facsímil de 1.977 de la Ley Municipal de Cataluña, se citan los preceptos que regulan sectorialmente las materias afectadas por los artículos 102 y 103 de la citada Ley; en la gran mayoría de casos, se trata de preceptos pertenecientes a leyes estatales.

(37) Ley Municipal de Cataluña. Artículo 104: "Las Ordenanzas y Reglamentos aprobados por el Ayuntamiento en materia de su exclusiva competencia empezarán a regir sin tener que esperar ninguna sanción superior ...". Artículo 105: "Los acuerdos de los Ayuntamientos y organismos municipales, en materia de su competencia, serán inmediatamente ejecutivos, sin perjuicio de los recursos que se interpongan y de su suspensión acordada por las autoridades competentes".

sometida a determinados requisitos (38).

En resumen, la Ley Municipal de Cataluña sigue, en orden a la definición de un sistema de competencias locales, el mismo modelo de la legislación estatal de la época, si bien con una cierta mayor sensibilidad para el principio de autonomía municipal. Lo que es evidente es que las inquietudes que se manifiestan en otros ámbitos de la Generalitat republicana, en orden a la reforma de la organización territorial de Cataluña no parece que sean tenidos en cuenta en el momento de la regulación del régimen local.

(38) Ley Municipal de Cataluña, artículo 267: "El Consejo de la Generalitat de Cataluña, de oficio o a instancia de parte, podrá abrir expediente de suspensión de los acuerdos municipales y providencias de las autoridades de este orden y de los actos o procedimientos en trámite cuando se trate de materias que no sean de la competencia de las citadas Corporaciones y autoridades, o siéndolo infringen leyes de carácter general, o se pueda producir un daño en los intereses generales y permanentes ... Contra a decisión de levantar la suspensión provisional no cabe ningún tipo de recurso. Contra aquella en que se decrete la suspensión definitiva del acuerdo, providencia o acto, podrá formularse recurso contencioso-administrativo ante el Tribunal de Casación de Cataluña". Téngase en cuenta, en todo caso, que este precepto está incluido en la parte de la Ley Municipal que no llegaría a ser aprobada.

4.- LA LEGISLACION FRANQUISTA Y LAS REACCIONES CATALANISTAS. EL NUEVO MARCO CONSTITUCIONAL.

La Ley del Gobierno de Burgos de 5 de abril de 1.938 dispone, en su artículo primero, que "la Administración del Estado, la provincial y la municipal en las provincias de Lérida, Tarragona, Barcelona y Gerona se regiran por las normas generales aplicables a las demás provincias". Esto implica, lógicamente, la supresión de las instituciones catalanas de autogobierno, y la liquidación de su obra normativa, entre la que hay que contar la división territorial recién estrenada.

En todo caso, lo cierto es que esta división territorial propia ha arraigado tanto en los sectores catalanistas, que mientras los vencedores de la Guerra estructuran su gobierno y administración en municipios y provincias, el Gobierno de la Generalitat en el exilio, al prepararse para su hipotético retorno, una de las cuestiones a las que da mayor prioridad y dedica más horas de debate es a la de restablecer la división en comarcas y "vegueries", a la que se añade un tercer nivel, formado por cinco comisarías, fruto de la agrupación de algunas "vegueries" (39).

(39) Se trata de un proyecto del Consejo Asesor de la Presidencia de la Generalitat, del año 1.945, inspirado por Antoni Rovira i Virgili. Esta referencia se incluye en el volumen "El debat de la divisió territorial de Catalunya. Edició d'estudis, propostes i documents (1.939-1.983)", preparado por Enric Lluç y Oriol Nel·lo. Parte importante de las referencias que se citan en las páginas siguientes también proceden de este volumen, y en muchos casos se siguen las ./..

En la Cataluña real, la organización del territorio pronto volvería a ser centro de debates, si bien por otro motivo: el urbanismo. Debido fundamentalmente a los problemas de crecimiento y desarrollo de Barcelona, ya a partir de mediados de la década de 1.940 hay planteamientos de ordenación urbanística que se basan en supuestas realidades comarcales, como es el caso del Plan de Ordenación Urbana de Barcelona y su Comarca, aprobado en el año 1.953, antecedente directo de la Corporación Metropolitana de Barcelona, a la que acabará determinando su ámbito territorial. También en otros estudios urbanísticos de la época es frecuente referirse a la comarca como posible ámbito de planificación, y en estos mismos términos lo hace la Ley del Suelo de 1.956.

Asimismo, a partir de 1.960 empiezan a realizarse diversos estudios económicos en Cataluña utilizando técnicas de análisis espacial; la mayoría de estos estudios tienen por objeto una comarca concreta, y casi siempre la delimitación de estas comarcas respeta el Mapa de la Generalitat de 1.936. También la mayoría de estudios geográficos, o de otras disciplinas sociales, que se realizan en Cataluña a partir de finales de la década de los 1.950, al referirse a la estructura comarcal suelen adoptar la ya citada división en 38 comarcas. Todo ello, como es lógico, contribuye a arraigar la sensibilidad comarcalista y el conocimiento de la División Comarcal de 1.936.

Simultáneamente a este proceso de recuperación cultural y científica de la comarca, que tiene lugar en Cataluña, diversos proyectos políticos y de organización administrativa, así como varias aportaciones doctrinales, a nivel de Estado,

.../... reflexiones contenidas en su "estudi preliminar", obra de los mismos autores. A este trabajo nos remitimos para una mayor información.

plantean también la necesidad de revisar la organización territorial vigente, proponiendo muchos de ellos el establecimiento de una división comarcal. Diversos motivos justifican la aparición de estas propuestas, y de manera especial los siguientes: la necesidad de encontrar fórmulas que permitan resolver los problemas de gestión de servicios locales, habida cuenta de la existencia de un número muy elevado de municipios pequeños, así como el objetivo de encontrar los ámbitos más idóneos para las operaciones de planificación económica y de inversiones.

Sea como fuere, lo cierto es que son muy numerosas las referencias doctrinales o normativas que pueden aportarse como exponente de una cierta preocupación en los medios oficiales, acerca de la necesidad de revisar la organización territorial del Estado: el artículo 45.2 de la Ley Orgánica del Estado se refería a la posibilidad de establecer "divisiones territoriales distintas de la provincia"; la base 9ª de la Ley de Bases del Estatuto del Régimen Local de 1.974 contempla la posibilidad de crear áreas metropolitanas y entidades municipales de ámbito comarcal; asimismo, diversos organismos y servicios del Estado adoptan para su organización ámbitos territoriales distintos a la provincia, incluyendo a menudo el nivel comarcal (40); el Servicio de Ordenación Rural, con finalidades "urbanizadoras" y de prestación de servicios en el medio rural, elabora entre 1.964 y 1.969 un total de 62 planes

(40) Es el caso, entre otros, de diversos servicios del Ministerio de Agricultura (Instituto de Conservación de la Naturaleza, Servicio Nacional de Productos agrícolas, Servicio de Extensión Agraria), del servicio de inspección del Ministerio de Educación y Ciencia, de los Partidos Judiciales, usados asimismo como zonas de recaudación por parte del Ministerio de Hacienda, de las Comarcas Sanitarias, o de la organización sindical.

de ordenación rural, de ámbito comarcal, y que afectan un total de 1.204 municipios (41); también proponen opciones comarcalizadoras los Planes de Desarrollo, especialmente el tercero (42); finalmente, también en la configuración y gestión de los Planes Provinciales de Obras y Servicios se potencia el ámbito comarcal como marco de las inversiones en obras y servicios públicos (43).

Mientras, como acabamos de ver, algunos proyectos gubernativos de los años 1.960 y 1.970 buscan o propician esquemas de organización territorial distintos al general vigente en municipios y provincias, parte importante de la doctrina de la época es abiertamente crítica respecto a los mapas municipal y provincial vigentes. Por una parte, autores como LUIS JORDANA DE POZAS, ALEJANDRO NIETO GARCIA O LUIS MORELL OCAÑA (44) abonan una interpretación comarcalista, e

(41) Datos aportados por el estudio de Eduardo Fernández Combarro, "Ordenación rural".

(42) Los artículos 3.7, 9.1.c y 9.1.d del Segundo Plan de Desarrollo se manifiestan partidarios de favorecer al asociacionismo municipal, por una parte, y de fomentar el desarrollo de las capitales comarcales, por otro. Por su parte, el Tercer Plan prevé la selección de un total de 427 cabeceras de comarca y de 1.055 núcleos de expansión.

(43) En este sentido, la Instrucción de Presidencia del Gobierno de 29 de diciembre de 1.967 opta por comarcalizar las inversiones en obras y servicios locales, a fin de darles una rentabilidad superior a la que tendrían si sólo fuesen municipales.

(44) El primero, según cita recogida por Angel Cifuentes Calzado, en "Ensayo de una teoría de la comarca. Un caso .../..

incluso regionalista, del artículo 45.2 de la Ley Orgánica del Estado.

Por otra parte, AURELIO GUAITA MARTORELL o EDUARDO GARCIA DE ENTERRIA (45) abogan por una solución provincializadora, tendente a llenar de contenido y competencias a las instituciones provinciales, en una dinámica de descentralización en este nivel, lo cual no necesariamente ha de ser incompatible con el potenciamiento simultáneo de la comarca, como marco de las inversiones provinciales (así al menos lo sostienen algunos autores, como puede ser el caso de MORELL OCAÑA).

Finalmente, son numerosos los autores que denuncian la grave inadecuación del mapa municipal español a las necesidades derivadas de la gestión de los servicios de su competencia, y se pronuncian o bien por la supresión pura y simple de los municipios que no reúnan una capacidad de gestión suficiente (es el caso, por ejemplo, de FERNANDO ALBI), o bien por el potenciamiento de la comarca como un nuevo ente que ha de asumir la gestión de aquellas competencias municipales que trascienden de la capacidad de gestión de muchos ayuntamientos, como hace, entre otros, RAMON

.../... de comarcalización espontánea". De Alejandro Nieto, ver "La organización local vigente: uniformismo y variedad", especialmente las páginas 151 a 154. De Luis Morell Ocaña, ver "Estructuras locales y ordenación del espacio", principalmente las páginas 99 y 100.

(45) De Aurelio Guaita, se puede consultar "La división territorial de la Ley Orgánica del Estado". En cuanto a la posición de García de Enterría en relación con las provincias, me remito a las páginas 368 y siguientes anteriores.

MARTIN MATEO (46).

En todo caso, y con independencia de las distintas propuestas concretas que formula la doctrina de la época, no hay duda que la mayor parte de los más prestigiosos estudiosos de la administración coinciden en detectar graves disfunciones y defectos en la organización territorial vigente en municipios y provincias; esta situación es obviamente un caldo de cultivo favorable a planteamientos rupturistas o de reforma radical de la estructura territorial vigente, planteamientos que también vienen avalados por los diversos procesos de reforma que durante esta misma época han emprendido varios países europeos.

Si me he referido brevemente a estos proyectos gubernativos y propuestas doctrinales de reforma de la organización territorial de la administración local a nivel del Estado, ha sido para comprobar hasta qué punto las tradicionales reivindicaciones catalanistas en este campo pueden llegar a coincidir con propuestas aparentemente similares a nivel general. Sin embargo, sin dudar de la importancia que pudieran tener estos proyectos gubernativos o las propuestas doctrinales de reforma de la organización territorial y del régimen local que se planteaban a nivel de Estado, lo cierto es que el modelo de organización territorial que formulan los sectores catalanistas es sustancialmente distinto: mientras que aquellos proyectos y propuestas en nada cuestionan el modelo unitario-centralista de estructuración del Estado, en Cataluña los proyectos de nueva organización territorial se inscriben, como ya ocurriera con anterioridad a 1.936, en el marco de un proyecto político alternativo, de

(46) Entre otras obras de estos mismos autores, resultan muy sugestivas, de Fernando Albí, "La crisis del municipalismo", y de Ramon Martín Mateo, "El horizonte de la descentralización".

signo federal-autonomista.

Las organizaciones políticas y sindicales, y demás movimientos populares catalanes de oposición al franquismo, aun en la clandestinidad, en su inmensa mayoría incorporan en su bagaje político-cultural, y utilizan en su estructura operativa, la División territorial de la Generalitat de 1.936, al menos en su nivel comarcal (47). Hasta qué punto el catalanismo político, en los últimos años del franquismo, con una perspectiva razonable de asunción de las libertades, recupera el debate de la organización territorial como un elemento esencial de su propia existencia, lo evidencian los trabajos del Congreso de Cultura Catalana, celebrado entre los años 1.975 y 1.977.

Las resoluciones del ámbito sobre ordenación del territorio del Congreso de Cultura Catalana (este ámbito es el octavo) reclaman formalmente, junto con la recuperación de la autonomía para Cataluña, la supresión de la división provincial y el restablecimiento de la División Territorial de la Generalitat de 1.936, ello sin perjuicio de la voluntad de acometer seguidamente las operaciones de revisión parcial de esta división que aconsejen agravios o reivindicaciones históricas de signo localista, o requieran las alteraciones producidas en las estructuras económicas y en la sociedad en los anteriores cuarenta años.

El eco popular y el nivel de consenso político

(47) Enric Lluch y Oriol Nel·lo, en el "Estudi preliminar" de la obra, ya citada, "El debat de la divisió territorial de Catalunya ...", se refieren, a título de ejemplo, a la Asamblea de Cataluña y al sindicato agrícola "Unió de Pagesos", que formalmente asumen la división territorial de 1.936 como instrumento organizatorio.

alcanzado por el Congreso de Cultura Catalana contribuyeron a que, por una parte, se potenciara extraordinariamente la divulgación y sensibilización popular acerca del tema de la organización territorial, principalmente en su nivel comarcal, y, por otra, la mayoría de formaciones políticas catalanistas asumieran en gran parte el contenido de las referidas resoluciones del Congreso.

En el momento de la transición, en Cataluña es patente una gran sensibilidad cultural, científica, popular y política acerca de la recuperación de la división comarcal de 1.936, actitud a la que se liga una oposición frontal a la división provincial. Conviene tener en cuenta que la popularización de este tema ha centrado el interés en la división comarcal, la menos usada en el período 1.936-39 a efectos de gobierno y administración, olvidándose prácticamente la históricamente más útil o operativa en "veguerías" o regiones.

En 1.977 se eligen las Cortes que han de elaborar la Constitución, y tiene lugar el restablecimiento de la Generalitat de Cataluña, a título provisional. Al ser este proceso de reformas democráticas y autonomistas evolutivo y no rupturista, es lógico que las nuevas instituciones convivan, al menos provisionalmente, con las vigentes hasta entonces. Es el caso de la Generalitat con las diputaciones y las provincias: mientras que en 1.931 una de las primeras disposiciones de la Generalitat sería la de suprimir las diputaciones provinciales, como hemos visto, ahora la restauración de la Generalitat no cuestiona en absoluto a estos entes provinciales, limitándose a plantear unos procesos de transferencias de competencias y de servicios claramente acotados, y de alcance limitado. De hecho, el Gobierno de la Generalitat provisional es consciente de la trascendencia de este tema, hasta el punto de remitir cualquier decisión al futuro Parlamento de Cataluña, y para después de que se hubiera precisado el marco constitucional y estatutario.

En todo caso, al igual que lo sucedido a partir de 1.931, la recuperación de las instituciones de autonomía en 1.977 sitúa en un primer plano el tema de la organización territorial de Cataluña, cuestión que estará muy presente tanto en el debate político (especialmente en los procesos de elaboración de la Constitución y del Estatuto de Autonomía), como en el científico.

Por lo que se refiere a los planteamientos políticos, debemos tener en cuenta que en las elecciones de 1.977, en Cataluña, ganaron de forma rotunda los partidos políticos nacionalistas y de izquierdas, todos ellos manifiestamente contrarios a la división provincial y partidarios del restablecimiento de la división comarcal de 1.936. Esta será mayoritariamente la posición de los representantes políticos catalanes en los debates constitucionales y estatutarios.

Ya nos consta que la Constitución vigente consagra el mantenimiento de la división provincial, aunque permitiendo su coexistencia con otras divisiones supramunicipales, que puedan establecer las Comunidades Autónomas. Frustra, pues, parcialmente las aspiraciones catalanistas en esta cuestión. Y ello resulta especialmente significativo si tenemos en cuenta que en su primera redacción el Anteproyecto de Constitución permitía claramente a los Estatutos de Autonomía sustituir por otras posibles a la división provincial (48). En todo caso, las sucesivas versiones del actual artículo 141 de la Constitución mantendrían el suficiente grado de ambigüedad como para ser votadas favorablemente por los representantes catalanes, que confiaban en poder soslayar el mantenimiento de

(48) Ver la nota 21 en la página 492 anterior.

la división provincial en el Estatuto de Autonomía (49).

Sin embargo, lo cierto es que no se consigue introducir en el Estatuto de Autonomía preceptos que concreten en sentido comarcalista y antiprovincialista las previsiones constitucionales. El Anteproyecto de Estatuto de Autonomía elaborado por la Comisión nombrada a este efecto por la Asamblea de Parlamentarios (el llamado "Estatut de Sau") no contenía ninguna referencia a la división provincial, limitándose a disponer la estructuración de la Generalitat en Municipios y comarcas, y a prever la necesidad de crear en el futuro divisiones de ámbito supracomarcal (50). Sin embargo, en el proceso de negociación del estatuto en el Congreso de

(49) Abonaba esta pretensión una interpretación excesivamente amplia del artículo 141.2 de la Constitución, que se refiere a que el gobierno de las provincias está encomendado a las diputaciones "u otras Corporaciones de carácter representativo".

(50) Entrena Cuesta, al comentar el artículo 5 y las disposiciones transitorias del Estatuto de Sau, pone de relieve como "ante la ambigüedad de la consideración como ente necesario o dispositivo de la provincia en la Constitución, los redactores del Estatuto, siguiendo la tradición ampliamente arraigada en las fuerzas políticas predominantes en Cataluña, no insertan la provincia en su ordenamiento territorial, sustituyéndola por la comarca que, junto con el municipio, constituirían los entes locales territoriales de existencia obligatoria". Por su parte, subraya también que las disposiciones transitorias tercera y sexta disponen la integración de los presupuestos y de todos los servicios de las diputaciones en la Generalitat ("Organtzació territorial", páginas 206 y 207).

los Diputados, se impone la introducción del actual artículo 5.4, que de manera expresa recoge el mantenimiento de la provincia, como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado.

La introducción de este precepto fue considerablemente polémica, si bien todos los representantes catalanes coincidirían en minimizar su trascendencia; a título de ejemplo, baste citar el Dictamen que por encargo del Presidente de la Generalitat Provisional emitió la Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat, que tras llamar la atención sobre la introducción de este precepto, abona una interpretación abierta del artículo 141 de la Constitución y del propio artículo 5 del Estatuto de Autonomía, que le permite concluir que "en cualquier caso la Ley de Administración Local de Cataluña podría vaciar las Diputaciones de competencias y encargar el gobierno de la provincia a entidades locales o a otras corporaciones representativas" (51).

En la línea apuntada por estos planteamientos y estas interpretaciones del marco constitucional, el Parlamento catalán aprobó la Ley 6/1.980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat (52). Dicha Ley atribuye a la Generalitat de

(51) Este Dictamen es reproducido en las páginas 1.295 a 1.299 de la obra ya citada de Enric Lluch y Oriol Nello, "El debat de la divisió territorial de Catalunya".

(52) Luis Ortega ("El régimen constitucional ...", páginas 166 a 171) explica con un cierto detalle el contenido y alcance de esta Ley, así como de la Sentencia del Tribunal Constitucional que la anularía.

Cataluña la titularidad de las competencias que la legislación entonces vigente asignaba a las diputaciones provinciales, y prevé también el correspondiente traspaso de servicios, bienes y funcionarios; asimismo, para cumplir el mandato constitucional de dotar a las provincias de diputaciones "u otras corporaciones de carácter representativo", se dispone en esta misma Ley la constitución de "consejos territoriales", con funciones básicamente de deliberación, estudio y propuesta, gobernados por representantes de las comarcas que los integran, y que sucederian a las diputaciones provinciales. Estos consejos ni siquiera tendrían potestad para aprobar sus presupuestos, que se integrarían en el de la Generalitat, limitándose los consejos territoriales a proponer el correspondiente anteproyecto. Esta Ley, que se dictaba en base a las competencias de la Generalitat en materia de régimen local, sería aprobada por una muy cualificada mayoría parlamentaria.

Impugnada ante el Tribunal Constitucional, la Sentencia de 28 de julio de 1.981 la declarará inconstitucional, virtualmente en su totalidad. En esta Sentencia, el Tribunal Constitucional parte de la constatación de que la existencia de las provincias, en tanto que entes locales dotados de autonomía, es una garantía constitucional, cuyo cumplimiento exige, no sólo un mantenimiento nominal de esta institución, sino también el reconocimiento a favor de la misma "de las potestades sin las que ninguna actuación autónoma es posible", y entiende la Sentencia que la "asunción por la Generalitat de la totalidad de las competencias atribuidas actualmente a las Diputaciones sin dotar a los órganos llamados a sustituirlas de tales competencias u otras similares, implica la desaparición de las cuatro provincias como entidades dotadas de autonomía para la gestión de sus propios intereses" (Fundamento jurídico 4º).

Poco después de la promulgación de la citada Ley sobre el traspaso urgente y pleno de las diputaciones a la Generalitat, el Parlamento acordaba constituir una ponencia unitaria que tenía el encargo de elaborar una proposición de Ley sobre organización territorial de Cataluña. Esta Ponencia se constituyó en febrero de 1.981, y se reunió en numerosas ocasiones a lo largo de los años siguientes, recabando información y evacuando consultas a las instituciones y a los expertos. Sin embargo, no llegaría a formular ninguna propuesta concreta.

El Gobierno de la Generalitat, por su parte, tuvo en esta misma época diversas iniciativas que afectarían de algún modo la organización territorial. Por una parte, el Consejo Ejecutivo elaboró, a finales de 1.982, un documento de criterios básicos para la organización comarcal de la Generalitat, que sin embargo no llegaría a ser propuesto de manera formal. Este documento diseñaba una estructura basada en comarcas autónomas, cuyo ámbito territorial era el del Mapa de 1.936, y respetaba el mantenimiento de las provincias y de la Corporación Metropolitana de Barcelona. Por otra parte, la misma Generalitat publica un sólido estudio sectorial de organización territorial, elaborado durante los años anteriores, como es el Mapa Sanitario. Asimismo, la Ley de Alta Montaña, promulgada el 9 de abril de 1.983, prevé que se aplique en una parte del territorio de Cataluña una organización territorial basada en la división de 1.936 (53).

(53) Tomás Font ("Las competencias de planificación del ente comarcal. La Ley catalana de alta montaña") y Joaquín Tornos ("El ente comarcal en la Ley catalana de alta montaña") analizan la naturaleza de las comarcas creadas por esta Ley y coinciden en que no se trata de entidades territoriales, sino de ámbitos físicos para el ejercicio de competencias de la administración de la Generalidad y para estructurar la .../...

Con todo, a pesar de estos estudios y propuestas de nueva organización territorial, la administración de la Generalitat, salvo contadas excepciones, se organiza en base provincial.

En realidad, cabe suponer que la Sentencia del Tribunal Constitucional declarando nula la mayor parte de la Ley de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat, desanimaría cualquier proyecto global de reforma del régimen local y de la organización territorial de Cataluña, por lo menos mientras no se promulgaran por el Estado unas bases del régimen jurídico de la administración local que precisaran con un mínimo de seguridad jurídica el alcance y los límites de la potestad legislativa de la Generalitat en esta materia. Estas Bases fueron promulgadas finalmente en abril de 1.985, y preveían un tratamiento de la comarca, específico para Cataluña, que satisfacía en gran parte las aspiraciones de la Generalitat, no obstante se consagrara el mantenimiento de las diputaciones provinciales. Pocos meses después de la promulgación de estas Bases empiezan a ser conocidos públicamente los primeros trabajos del Consell Executiu para la propuestas de unos nuevos régimen local y organización territorial de Cataluña; estos trabajos culminarían en la promulgación de las cuatro leyes reguladoras de la administración local de Cataluña, en la primavera de 1.987.

Paralelamente a estos intensos debates políticos, instituciones diversas y numerosos expertos elaboran multitud de propuestas y estudios sobre el régimen local y la organización territorial de Cataluña. A diferencia de lo que sucediera durante la Segunda República, ahora no hay ningún encargo oficial preciso para el estudio de la organización

.../... participación en el mismo de los representantes de los entes locales afectados.

territorial de Cataluña y la elaboración de las correspondientes propuestas; de este modo, asistimos a una gran fragmentación de proyectos, debidos la mayoría de ellos a iniciativas particulares, a reivindicaciones localistas o al interés de entidades o sociedades, por lo general de carácter privado (54).

Prácticamente todos estos estudios y propuestas abogan por la reforma de la organización territorial de Cataluña, tanto de la vigente, como de la histórica de 1.936: hay propuestas de signo racionalista, que defienden una drástica reducción de número de municipios y estructuran la administración catalana en municipios y un único nivel intermedio entre éstos y la Generalitat; otras propuestas insisten en la supresión de la división provincial, o en su modificación, ya sea para aumentar el número de provincias, o para convertir a Cataluña en una sola provincia; prácticamente todos los que apuestan por el establecimiento de un nivel comarcal, proponen también modificaciones, más o menos significativas, al Mapa Comarcal de 1.936, habida cuenta de los profundos cambios experimentados tanto por el marco jurídico-político, como por la realidad socio-económica. Como es sabido, la legislación aprobada por la Generalitat apenas se plantea esta revisión del modelo histórico.

Los elementos apuntados a título de antecedentes en las páginas anteriores ofrecen sin duda una visión muy parcial de los planteamientos de reforma del régimen local de Cataluña,

(54) Hay una relación exhaustiva de estos estudios y propuestas en el "Estudi preliminar" de la obra ya citada de Enric Lluch y Oriol Nel.lo, "El debat de la divisió territorial de Catalunya", páginas LIX y siguientes.

pues se limitan a las cuestiones relacionadas con la organización territorial; el enfoque sería mucho más completo si se incluyera, también a título de antecedente, una valoración de los movimientos ciudadanos de los años 1.970 y de los anhelos de participación ciudadana, o un estudio de los déficits estructurales de las nuevas ciudades, o de los problemas de paro obrero y freno de la actividad económica, factores todos ellos que condicionarán el gobierno local en Cataluña en la década de los 1.980, y los correspondientes intentos de reforma normativa.

Ahora bien, todos estos otros factores, con ser muy importantes, y de manera especial en Cataluña, son de hecho problemas comunes al gobierno local de todo el Estado, y no llegaron a imprimir ningún sello de especificidad en la reforma del régimen local de Cataluña; en este proceso, la cuestión que centró el debate político fue la organización territorial, y de manera especial la organización del área metropolitana de Barcelona; las otras cuestiones se quedaron en un segundo plano, sin merecer en muchos casos ni siquiera un intento de regulación propia, distinta de la común del Estado.

Habida cuenta de estos antecedentes, la reforma del régimen local que se plantea en Cataluña en 1.987 se nos presenta anormalmente politizada; aunque la preocupación por modificar la organización territorial haya estado también presente en proyectos auspiciados por los gobiernos franquistas o formulados en el entorno oficial, en Cataluña esta cuestión es antes un imperativo político que una preocupación técnica para mejorar la administración pública, y es este esencialismo demasiado proclive a las actitudes intransigentes el que presidirá los proyectos y los debates de reforma del régimen local.

CAPITULO SEGUNDO

ALCANCE Y LIMITACIONES DE LAS COMPETENCIAS DE LA GENERALIDAD SOBRE LA ADMINISTRACION LOCAL

A lo largo de los capítulos anteriores se hace referencia, en más de una ocasión, al tema de la compartición de competencias entre Estado y comunidades autónomas para regular el régimen local. Así, entre los aspectos de la Constitución relevantes para el tema de las competencias locales, se hace hincapié, en las páginas 489 y siguientes anteriores, en el hecho de que el legislador estatal y el autonómico comparten la determinación de las competencias locales. También al analizar, en las páginas 573 y siguientes, la naturaleza y función de la Ley reguladora de las bases del régimen local, se han abordado algunos de los problemas que se manifiestan en relación con la distribución entre Estado y comunidades autónomas en materia de administración local. También en el último apartado del capítulo anterior hemos visto que la determinación del ámbito de las competencias de la Generalidad en relación con la administración local, ha sido uno de los factores polémicos en el proceso de definición y desarrollo del actual marco constitucional y estatutario.

En el presente capítulo se procura realizar un estudio general de este tema, a fin de determinar el alcance real de las competencias de la Generalidad de Cataluña sobre la administración local. El análisis de esta cuestión es fundamental para determinar hasta qué punto la Generalitat puede establecer un modelo propio de competencias locales y , a través del mismo, una planta diferencial de administración local.

Habida cuenta de que en la regulación de la administración local inciden varios títulos competenciales, el estudio del presente tema se estructura en diversos apartados, que son los referidos al régimen local, en general, al régimen electoral, a los recursos económicos y a la estructura territorial de la administración local.

1.- EN RELACION CON EL REGIMEN LOCAL EN GENERAL

a) El marco constitucional

El artículo 148 de la Constitución, en su apartado primero, incluye entre las materias en relación con las cuales pueden asumir competencias las comunidades autónomas, "las alteraciones de los términos municipales comprendidos en su territorio y, en general, las funciones que correspondan a la administración del Estado sobre las Corporaciones Locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local" (punto 2º). Es la única referencia directa al régimen local que contiene la Constitución, al prever las posibles competencias de las comunidades autónomas.

Las competencias autonómicas previstas en el citado apartado segundo del artículo 148.1 son meramente ejecutivas, y aún de gestión. Efectivamente, la única indicación precisa de competencias comunitarias en materia de régimen local es la prevista en la primera parte del apartado: alteraciones de los términos municipales. Se trata obviamente de una competencia de gestión, que las comunidades autónomas que la asuman deberán ejercer en el marco de la normativa aplicable, que no necesariamente tiene que ser, en base a este precepto, autonómica.

La segunda parte de este mismo apartado, que autoriza a las comunidades autónomas a ser titulares de otras competencias ejecutivas en materia de régimen local, tiene su efectividad condicionada, además de a las oportunas referencias estatutarias, a la correspondiente autorización de la legislación de régimen local, en principio estatal.

Es decir, en base al artículo 148.1.2 de la Constitución, las comunidades autónomas sólo pueden ser titulares de

competencias en materia de régimen local, además de las de gestión relacionadas con la alteración de términos municipales, si así lo autoriza la legislación aplicable. Y aún si se cumple este requisito, lo cual dependerá del legislador estatal, las competencias autonómicas en esta materia son de carácter ejecutivo, pues se trata de las funciones que "correspondan a la administración del Estado", y no al Estado en general; como es sabido, a la administración del Estado sólo le corresponden funciones de carácter ejecutivo (1).

(1) En la práctica, los estatutos de autonomía, al asumir esta competencia, o bien interpretan claramente que en el ejercicio de la misma cabe la potestad legislativa (es el caso de los artículos 26.2 y 27.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid), o se refieren ambiguamente a competencias de desarrollo y ejecución de la legislación del Estado (es el caso de los artículos 27.1.8 del Estatuto de Castilla-León, 8.1 del Estatuto de Extremadura, 32.1 del Estatuto de Canarias, 32.1 del Estatuto de Castilla-La Mancha, 11.a del Estatuto de Murcia, 9.1 del Estatuto de La Rioja y 11.a del Estatuto de Asturias); en otros casos, se prevé simplemente que el enunciado del artículo 148.1.2 de la Constitución sea competencia exclusiva de la Comunidad (artículos 10.2 del Estatuto de Baleares, 35.1 del Estatuto de Aragón y 22.2 del Estatuto de Cantabria). Por su parte, la disposición adicional primera de la Ley reguladora de las bases del régimen local, habla de "las competencias legislativas o de desarrollo de la legislación del Estado sobre régimen local asumidas, según lo dispuesto en sus respectivos Estatutos, por las Comunidades Autónomas ...", sin que esta Ley atribuya formalmente y de manera clara competencias legislativas en materia de régimen local a las comunidades autónomas. Lo expuesto en esta nota quiere llamar la atención sobre el hecho de que, frente a la generalización de leyes comunitarias sobre administración .../.

No cabe duda, pues, que las comunidades autónomas, en base al artículo 148.1.2 de la Constitución, sólo tienen garantizado un nivel muy exiguo de competencias en relación con el régimen local, y cuya efectividad además se condiciona a que sean expresamente asumidas por los respectivos estatutos de autonomía (2). Esta limitación, de todos modos, afecta sólo a las comunidades autónomas de régimen común o de autonomía diferida; las que se constituyan por la vía del artículo 151 - o de la disposición transitoria segunda- de la Constitución pueden asumir, en principio, en sus estatutos un nivel bastante superior de competencias en materia de régimen local, como veremos seguidamente.

.../... local, no está nada claro que las comunidades de autonomía diferida puedan -en base a la Constitución, a su Estatuto de Autonomía y a la legislación básica de régimen local- en todos los casos hacer uso de esta potestad. Pero no es éste el objeto del presente estudio.

(2) Lo cual, ni que decir tiene, se apresuraron a hacer todos: artículos 10.1 y 4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco, 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, 27.2 del Estatuto de Autonomía de Galicia, 13.3 del Estatuto de Autonomía de Andalucía, 31.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, 11.a del Estatuto de Autonomía de Asturias, 22.2 del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 9.1 del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 11.a del Estatuto de Autonomía de Murcia, 46 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, 35.1.2 del Estatuto de Autonomía de Aragón, 32.1 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, 32.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias, 8.1 del Estatuto de Autonomía de Extremadura, 10.2 del Estatuto de Autonomía de Baleares, 26.2 y 27.1 del Estatuto de Autonomía de Madrid y 27.1.8 del Estatuto de Autonomía de Castilla-León.

Efectivamente, las comunidades autónomas que se constituyan por la vía prevista en el artículo 151 -o de la disposición transitoria segunda, como es el caso de Cataluña- de la Constitución (3), pueden asumir en sus estatutos todas las competencias públicas que se les ocurra, a excepción de las previstas en el artículo 149.1 de la Constitución, que son las que, en cualquier caso, corresponden a la competencia exclusiva del Estado.

La única referencia directamente aplicable al régimen local que hallamos en este artículo es su apartado 18, que atribuye a la exclusiva competencia del Estado "las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios, que, en todo caso, garantizará a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas". Así, pues, las comunidades de autonomía plena pueden asumir todas las competencias relativas al régimen local de su territorio, respetando las bases y demás normas que dicte el Estado en base al precepto recién transcrito.

Y así lo hacen, con diversas matizaciones y complementos (4). De este modo, el alcance efectivo de la competencia de

(3) O casos asimilados, como es el caso de las Comunidades Valenciana y Canaria, al utilizarse la posibilidad prevista en el artículo 150.2 de la Constitución.

(4) Así, el Estatuto de Autonomía para el País Vasco incluye en su artículo 10, como competencia exclusiva de la/.....

estas comunidades autónomas en materia de régimen local no se concreta en los respectivos estatutos, sino que queda a resultas del ámbito que asuma la legislación estatal sobre bases del régimen jurídico de la administración local. Más adelante intentaremos precisar el contenido que cabe dar a esta expresión.

.../... Comunidad autónoma, las "demarcaciones territoriales municipales" (apartado 1º) y el "régimen local ..., sin perjuicio de lo establecido en el artículo 149.1.18 de la Constitución" (apartado 4º). Por su parte, el Estatuto de Autonomía para Galicia, en su artículo 27.2, califica de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma gallega la "organización y régimen jurídico de las comarcas y parroquias rurales como entidades locales propias de Galicia, alteraciones de términos municipales comprendidos dentro de su territorio y, en general, las funciones que sobre el régimen local correspondan a la Comunidad Autónoma al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución y su desarrollo". Por su parte, el apartado 3º del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Andalucía define de la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma el "régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". Finalmente, el artículo 31.8 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana afirma que la Generalitat tiene competencia exclusiva en materia de "régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1º del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos".

b) Las previsiones del Estatuto de Autonomía de Cataluña

En base a las previsiones constitucionales que se acaban de comentar, el artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña declara de la exclusiva competencia de la Generalitat la materia "régimen local", sin perjuicio de lo que dispone el artículo 149.1.18 de la Constitución; este mismo precepto especifica que también es de la competencia exclusiva de la Generalidad las "alteraciones de términos municipales y denominación oficial de los Municipios y topónimos", precisión innecesaria, pues este enunciado se halla obviamente incluido en el concepto "régimen local" de la primera parte del precepto. De este modo, el Estatuto asume formalmente el máximo de competencias posible en materia de régimen local en el marco de la Constitución, pues indica que corresponderá a la Generalidad todo aquello que no sea, según el artículo 149.1.18 de la Constitución, de la competencia exclusiva del Estado.

La formulación de este precepto es de una obvia generalidad, probablemente en aras de su maximilismo; ahora bien, la renuncia que hace el Estatuto a dar mayor precisión a los criterios de distribución de competencias entre el Estado y la Generalidad, puede implicar tal vez una injustificada autolimitación en la atribución a la Generalidad de competencias en materia de régimen local.

Efectivamente, al identificar el núcleo esencial de las competencias de la Generalidad en la materia con el término "régimen local", y hacerlo en relación explícita con el artículo 149.1.18 de la Constitución, referido concretamente a cuestiones de régimen jurídico, el artículo 9.8 del Estatuto hace depender el alcance de estas competencias del significado que se dé al término "régimen local", aparte de a la extensión

que puedan tener las "bases" que dicte el Estado. Planteadas así las cosas, resulta que hay varios aspectos relacionados con la administración local que no está nada claro que hayan de entenderse integrados en el concepto "régimen local", máxime si el Estado puede reclamar su competencia plena en relación con los mismos en base a otros títulos competenciales más precisos.

Me refiero concretamente a las cuestiones de régimen electoral local, hacienda local y competencias locales. Como veremos en los siguientes apartados, el artículo 9.8 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, estando como está redactado en la indicada generalidad, no resulta oponible a la titularidad estatal de competencias en materia de régimen electoral y haciendas locales, que tiene su base en los artículos 81 y 149.1.14 de la Constitución, ni a la competencia estatal que resulte de su titularidad de la regulación de los diversos sectores de la actividad pública, a la hora de determinar las competencias locales.

De este modo, la competencia de la Generalidad en materia de régimen local, que según el artículo 9.8 del Estatuto es exclusiva con la única limitación de la legislación que dicte el Estado en base al artículo 149.1.18 de la Constitución, comprende sólo algunos de los aspectos relacionados con la regulación de la administración local, probablemente todos menos los relativos a régimen electoral, haciendas y competencias de municipios y provincias, para los cuales el Estado ostenta otros títulos competenciales, por lo general de mayor intensidad.

Además de esta competencia genérica en materia de régimen local, y cuyo alcance real analizaremos en el apartado siguiente, el Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad otros aspectos concretos de competencias en materia de administración local, que son los siguientes.

En primer lugar, el artículo 10.2 del Estatuto de autonomía atribuye a la Generalidad competencia para desarrollar a nivel legislativo el sistema de consultas populares municipales en el ámbito de Cataluña, en el marco de los artículos 92.3 y 149.1.32 de la Constitución. Quiere ello decir que, en el marco de la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referendum, y salvando la competencia exclusiva del Estado para autorizar toda consulta de este tipo, el Estatuto atribuye a la Generalidad la potestad de regular las condiciones y modalidades con las que los ayuntamientos puedan someter cuestiones a consulta popular. Obsérvese que la competencia de la Generalidad en este tema es muy explícita, y su ejercicio no tiene porqué someterse a las bases estatales de régimen local, sino únicamente a la Ley Orgánica reguladora de las distintas modalidades de referendum (5).

(5) Sin embargo, el artículo 71 de la Ley reguladora de las bases del régimen local ("De conformidad con la legislación del Estado y de la Comunidad Autónoma, cuando ésta tenga competencia estatutariamente atribuida para ello, los Alcaldes, previo acuerdo por mayoría absoluta del Pleno y autorización del Gobierno de la Nación, podrán someter a consulta popular aquellos asuntos de la competencia propia municipal y de carácter local que sean de especial relevancia para los intereses de los vecinos, con excepción de los relativos a la hacienda local") establece una cierta regulación básica de esta cuestión, que es pacíficamente admitida y asumida por el legislador catalán (artículos 144 a 146 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña), a pesar de que entiendo que no procede, a la vista del citado artículo 10.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña, la vinculación del legislador autonómico a este aspecto de la legislación básica de régimen local. Por lo demás,/.....

En segundo lugar, el artículo 13.3 del Estatuto atribuye a la Generalidad de Cataluña, además del mando supremo de la Policía Autónoma, "la coordinación de la actuación de las policías locales". En este punto la amplitud de competencias que asume el Estatuto no agota el marco constitucional, por cuanto el mismo artículo 148.1 de la Constitución incluye entre las materias en relación con las cuales todas las comunidades autónomas pueden asumir competencias, en su número 22, "la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica". El artículo 13.3 del Estatuto de Autonomía de Cataluña evita hacer mención explícita a la sujeción a una futura Ley Orgánica, pero de "coordinación y demás facultades" se queda simplemente en "coordinación", y aún especificando que se trata de coordinar "la actuación", de modo que el Estatuto difícilmente da pie a que las facultades de coordinación de las policías locales que asuma la Generalidad abarquen, entre otros, aspectos organizativos y de otra índole que no tengan una clara incidencia externa.

En tercer lugar, el artículo 48 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Generalidad importantes competencias en materia de haciendas locales, cuya trascendencia real analizaremos en un próximo apartado.

En todo caso, el grueso de las competencias de la Generalidad en relación con la administración local de Cataluña depende fundamentalmente de la interpretación que se dé a la expresión "bases del régimen local", identificativa de las competencias exclusivas del Estado en esta materia.

.../... para el estudio de la figura de las consultas populares municipales, en el ámbito de Cataluña, me remito al comentario de Margarida Obiols, sobre "Consultes populars municipals".

c) El contenido de las bases del régimen local

Recordemos que, según el artículo 149.1.18 de la Constitución, el Estado ostenta la competencia exclusiva para regular las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, y del régimen estatutario de sus funcionarios, así como el procedimiento administrativo común y la legislación básica sobre contratos y concesiones y la responsabilidad administrativa. Podemos resumir -con rigor más que discutible, es cierto- estos diversos enunciados diciendo que le corresponde al Estado dictar las bases del régimen local. Interesa, pues, determinar el alcance que puedan tener estas bases. Para ello, hemos de precisar los conceptos de "bases", por un lado, y de "régimen local" -o bien, "régimen jurídico de las administraciones locales", si así se prefiere-, por otro.

Por lo pronto, el de bases es, según la jurisprudencia constitucional, un concepto fundamentalmente material: "la noción de bases o de normas básicas ha de ser entendida como noción material y, en consecuencia, esos principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente" (6).

Asimismo, la jurisprudencia constitucional habla de las bases como de un concepto que hace referencia a los "criterios generales de regulación de un sector del ordenamiento jurídico o de una materia jurídica, que deben ser comunes a todo el Estado ... posee un sentido positivo y uno negativo: el sentido positivo manifiesta los objetivos, fines y orientaciones generales para todo el Estado, exigidos por la

(6) Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, fundamento jurídico sexto.

unidad del mismo y por la igualdad sustancial de todos sus miembros; en sentido negativo, ... constituye el límite dentro del cual tienen que moverse los órganos de las Comunidades Autónomas en el ejercicio de sus competencias cuando, aún definiéndose éstas como exclusivas, la Constitución y el Estatuto las dejan así limitadas" (7).

Habida cuenta del contenido fundamentalmente material de las bases, la primera jurisprudencia constitucional entiende que su regulación no tiene que adoptar ninguna forma especial determinada, pudiendo estar las normas básicas perfectamente incluidas en una ley ordinaria, aunque esta Ley no especifique cuáles de sus preceptos tienen este rango básico, o incluso en simples reglamentos (8).

(7) Sentencia del Tribunal Constitucional de 7 de abril de 1.983.

(8) Podemos leer en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de enero de 1.982: "Dado el carácter fundamental y general de las normas básicas, el instrumento para establecerlas con posterioridad a la Constitución es la Ley. Sin embargo, puede haber algunos supuestos en los que el Gobierno podrá hacer uso de su potestad reglamentaria para regular por Real Decreto, y de modo complementario, alguno de los aspectos básicos de una materia determinada". En sentido parecido, las Sentencias del mismo Tribunal de 2 de abril de 1.982 y de 7 de abril de 1.983. Esta última es especialmente contundente: "Todo aquello que sea preciso para la preservación de la normativa de una institución considerada como básica debe ser entendido asimismo como básico por vía de consecuencia o de conexión".

Sin embargo, las Sentencias más recientes exigen un mayor rigor formal en la regulación de las bases por parte del Estado (9). Este rigor se fundamenta en primer lugar en unas lógicas garantías de certidumbre jurídica, que serían exigibles a la legislación básica estatal, en el sentido de que todo precepto que quiera ser básico así debe decirlo expresamente, y en segundo lugar, en un deseo de que las bases tengan una razonable tendencia o vocación de perdurabilidad, a fin de evitar "la ambigüedad permanente que supondría reconocer al Estado facultad para oponer sorpresivamente a las Comunidades Autónomas como norma básica cualquier clase de precepto legal o reglamentario, al margen de cuál sea su rango y estructura" (10).

Estas necesarias garantías de determinación cierta y estable de la normativa básica llevan al Tribunal Constitucional a considerar que el instrumento normativo idóneo para dictarla es la Ley formal; excepcionalmente, y sobre todo en relación con la normativa preconstitucional, en atención a las dificultades prácticas que presenta su adaptación al esquema vigente de distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, la jurisprudencia constitucional admite que la normativa básica esté contenida en un Reglamento, si bien en estos casos la Ley "debe declarar

(9) Es especialmente significativa en este sentido la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de abril de 1.988, que resuelve el conflicto de competencias planteado por el Estado en relación con el Decreto de la Generalitat 389/1.983, de 15 de septiembre, sobre etiquetado de los productos que se comercializan en Cataluña.

(10) Sentencia del Tribunal Constitucional nº 69/1.988, de 19 de abril, ya citada.

expresamente el alcance básico de la norma o, en su defecto, venir dotada de una estructura que permita inferir, directa o indirectamente, pero sin especial dificultad, su vocación o pretensión de básica" (11).

Esta línea jurisprudencial más reciente concluye en los siguientes términos: "manteniendo el concepto material de lo básico como núcleo sustancial de la doctrina de este Tribunal, procede exigir con mayor rigor la condición formal de que la "norma básica" venga incluida en Ley votada en Cortes, que designe expresamente su carácter de básica o esté dotada de una estructura de la cual se infiera ese carácter con naturalidad, debiendo también cumplirse esta condición en el supuesto excepcional de que la norma básica se introduzca por el Gobierno de la Nación en ejercicio de su potestad de reglamento" (12).

De lo que llevamos expuesto hasta ahora, debemos inferir que las bases han de reunir la condición de serlo materialmente, de afectar a nivel general todo el territorio del Estado (13), tener vocación de perdurabilidad, estar

(11) Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de abril de 1.988, fundamento jurídico quinto.

(12) Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de abril de 1.988, fundamento jurídico sexto.

(13) Conviene matizar este requisito de la uniformidad de las normas básicas. Muñoz Machado entiende que "la uniformidad de las bases no puede concebirse de manera literal, ni lo ha entendido así nunca el Tribunal Constitucional: a) las bases no son homogéneas si son heterogéneas las competencias de desarrollo que se atribuyen a cada comunidad autónoma ...; b) ... aún cuando se parta del principio de que la/.....

contenidas en una norma que proclame claramente tal condición -o la misma se deduzca con naturalidad- y que esta norma sea precisamente una Ley formal o, muy excepcionalmente, un reglamento, en este último caso siempre que pueda ostentar una cobertura legal expresa para esta condición de norma básica.

Además, y en relación con el régimen local, las bases estatales no pueden, en ningún caso, llegar a fijar un grado tal de uniformidad, que resulte imposible el desarrollo, por parte de las comunidades autónomas, de modelos propios de administración local, posibilidad ésta prevista en diversos estatutos de autonomía, y en todo caso implícita en las competencias legislativas que asumen las comunidades autónomas en esta materia (14).

.../... legislación básica ha de ser uniforme, de ahí no se sigue más que la prohibición de tratar desigualmente a las comunidades autónomas ... c) ... el Tribunal Constitucional ha admitido muchas veces que haya reglas básicas que constituyan auténticas "medidas" concretas y que no necesariamente afectaban a todo el territorio nacional ... De manera que la regulación uniforme no impide que existan reglas básicas con un contenido singular" ("Dictamen sobre la compatibilidad entre la Ley especial para Barcelona y las competencias básicas estatales sobre el régimen local").

(14) "La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario" (Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981).

Precisado el concepto de bases, delimitemos ahora el campo material en el que deben aplicarse, es decir, pasemos a precisar el concepto de régimen jurídico de la administración local. De entrada, parece bastante evidente que las cuestiones relativas al régimen electoral y a las haciendas de municipios y provincias, como veremos, han de quedar excluidas del mismo, por resultar preeminentes los artículos 81 y 149.1.14 de la Constitución, habida cuenta de la ambigüedad de las disposiciones estatutarias.

Según el resumen que hace el Consejo consultivo de la Generalidad de Cataluña de los criterios de la jurisprudencia constitucional, "se puede concluir que en el concepto de régimen jurídico se pueden integrar el procedimiento y el régimen de recursos, y los aspectos organizativos, en un sentido amplio que contiene también las relaciones interadministrativas, y los competenciales" (15). Sin embargo, si bien se admite pacíficamente de forma unánime la inclusión en el término "régimen jurídico" de la práctica totalidad de conceptos recién señalados, no sucede lo mismo con los aspectos competenciales de las entidades locales.

Efectivamente, parte importante de la doctrina sostiene que "por "régimen local" debe entenderse tan solo el aspecto institucional de la administración local, en su conjunto y por referencia a cada uno de los entes que la integran. Por el contrario, la determinación de las competencias de los entes locales forma parte de la regulación de las materias o

(15) Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad nº 88, de 4 de mayo de 1.985, Fundamento jurídico 4º, que hace referencia a las Sentencias del Tribunal Constitucional de 28 de julio de 1.981, 13 de noviembre de 1.981 y 5 de agosto de 1.983.

funciones en que se concreta la participación de dichos entes en el ejercicio de las tareas públicas" (16). A esta lógica responden los artículos 2, 25 y 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que hemos tenido ocasión de estudiar en páginas anteriores (594 y siguientes), y en base a la misma en las páginas 487 y siguientes anteriores se sostiene que es fundamentalmente el legislador sectorial quien determina las competencias locales.

Frente a esta opción de reenvío al legislador sectorial de la determinación de las competencias locales, otros sectores defienden la inclusión de la regulación del régimen

(16) Miguel Sánchez Morón, op. cit. página 143. En este mismo sentido se han pronunciado también Santiago Muñoz Machado ("Derecho público ...", volumen II, páginas 186 y 187) y Luciano Parejo. Este último autor señala que "el régimen local no es ya una materia única. En tanto que materia soporte de un título competencial específico comprende únicamente el Estatuto subjetivo de las organizaciones locales, la "Constitución" de éstas; en modo alguno el resto de las cuestiones tradicionalmente incluidas en el régimen local, que sigue la suerte de la distribución constitucional de competencias. Este entendimiento del régimen local es, por demás, obligado, porque la afirmación de la capacidad del poder central para, sobre la base del título competencial del apartado 18 del artículo 149.1 de la Constitución, normar acabadamente todo el complejo mundo del régimen local supondría una ilegítima interpretación extensiva de dicho título, conforme a la que éste consagraría el vaciamiento de la disposición legislativa por las comunidades autónomas de las distintas materias en las que éstas han asumido válidamente competencias según la norma constitucional" ("Posición de los entes locales en la estructura del poder público administrativo", página 88).

competencial en el concepto de régimen local. Así, la Generalidad de Cataluña impugnó los artículos 2, 25 y 36 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, por entender que al remitir a la legislación sectorial la determinación de las competencias locales, se hurtaba este campo de la disponibilidad del legislador catalán en materia de régimen local; de este modo, el escrito de alegaciones que presenta la Generalitat para avalar este recurso, arremete contra lo que denomina "sectorialización" del régimen local.

En efecto, excluir de la legislación de régimen local la regulación de las competencias de las entidades locales, puede llegar a significar una disgregación tal del concepto "régimen local", hasta el punto de quedar virtualmente vacío de contenido. Así lo señala JOAQUIM FERRET, para quien esta opción que toma la ley básica es consecuencia de la recepción entre nosotros de "un sector de la doctrina alemana que ha defendido que el régimen local no existe como materia, sino que se disuelve en los diferentes aspectos sectoriales que alcanza", de modo que "la acogida entre nosotros de esta corriente doctrinal hace que la materia régimen local se desvanezca" (17).

(17) "Régimen local", página 482. A juicio de este autor, "este planteamiento no parece compatible con la configuración en el bloque constitucional del "régimen local" como criterio material de reparto de competencias" (página 482). Además, considera también que, en último término, la regulación de las competencias de un ente no es más que un aspecto de su organización, de modo que la determinación de las mismas resultaría inseparable de la regulación de los aspectos organizativos: "los aspectos organizativos tienen gran extensión y complejidad. No se limitan a la creación del ente ... o de su estructura orgánica interna, sino que dentro .../..

Lo cierto es que la remisión al legislador sectorial de la determinación de las competencias locales no significa que los aspectos competenciales sean excluidos sin más del concepto de "régimen local". De hecho, y como hemos tenido ocasión de ver en la segunda parte del presente estudio, la interpretación que hace la jurisprudencia constitucional de la garantía institucional de la autonomía local concluye en la necesidad de garantizar por parte del legislador básico de régimen local un mínimo contenido competencial de esta autonomía y, en consecuencia, la Ley reguladora de las bases del régimen local, si bien se remite al legislador sectorial para determinar las competencias locales, ello no significa que renuncie, ni mucho menos, a fijar unas bases del régimen competencial de los entes locales y a determinar un mínimo de competencias a favor de los mismos.

En definitiva, en la expresión "bases del régimen jurídico" de la administración local habrá que entender incluidas las bases del régimen competencial de los entes locales, sin alcanzar estas bases, sin embargo, a concretar las competencias locales en cada sector de actividad, operación ésta que se remite al legislador sectorial correspondiente.

Además, la adopción de este modelo de determinación de las competencias locales no deja de ser, en si mismo, un aspecto de las bases del régimen local, de modo que resulta perfectamente legítima la opción que a favor del mismo hace la Ley reguladora de las Bases del régimen local, del mismo modo que podrían ser también legítimos, en términos de constitucionalidad, otros modelos. La más reciente

.../... de la actividad organizativa se ha de incluir la delimitación del ámbito funcional" (página 483).

jurisprudencia constitucional coincide en avalar esta interpretación (18).

Concluimos pues que el contenido de las bases del régimen local no afecta directamente las cuestiones electorales, de hacienda y de determinación en cada sector de actividad de las competencias locales. De este modo, serán conceptos

(18) Podemos leer en el fundamento jurídico primero de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1.989: "El "régimen local", que es, por tanto, el "régimen jurídico de las administraciones locales", resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del artículo 149.1.18 de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el "régimen local" -equivalente a "régimen jurídico de las administraciones locales"- haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas". Esta inclusión de las bases del régimen competencial en las bases del régimen jurídico, no excluye que, como afirma el fundamento jurídico tercero de la misma sentencia, "la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas".

integrantes de las bases del régimen local, aparte de los aspectos básicos del régimen competencial, los relativos a procedimiento, eficacia de los actos, organización, todos ellos en función de la misión última de estas bases, que no es otra que concretar la garantía institucional de la autonomía local.

Como sostendrá LUCIANO PAREJO, "al poder central corresponde, en exclusiva, la concreción institucional de la autonomía local en sus aspectos básicos ... Tal atribución competencial no es sino reflejo en el plano organizativo de la implicación del principio material de unidad del Estado, en razón a la posición constitucional de las autonomías locales en tanto que piezas de la organización territorial del Estado en su conjunto" (19).

Parte de la doctrina, entre la que cabe destacar el Consejo Consultivo de la Generalidad de Cataluña, discrepa de

(19) "La autonomía local en la Constitución", página 45. En parecidos términos se expresa Miguel Sánchez Morón, para quien "la expresión "bases del régimen jurídico" del artículo 149.1.18 de la Constitución, debe conectarse con el tema de la garantía institucional. Aunque es imposible una definición precisa y apriorística de dicho concepto, que corresponde a las Cortes Generales -cuya interpretación es, asimismo, controlable por el Tribunal Constitucional-, está claro que con ello se ha pretendido no dejar a cada comunidad autónoma la definición total de las competencias y la configuración de los órganos de gobierno y administración de las entidades locales. Es el Estado quien ha de fijar el contenido básico de la garantía institucional, sin que ello pueda implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas esas entidades" ("Las comunidades autónomas y las provincias", páginas 874 y 875).

esta última interpretación, en base a estimar que la garantía institucional de la autonomía local vincula por igual a la ley estatal que a la autonómica (20). Sin dudar de la certeza de este aserto, no por ello creo que haya de cuestionar la anterior interpretación, pues si uno de los aspectos más característicos de la organización del Estado es el respeto a la autonomía local, es lógico que la regulación de las instituciones en que se concreta esta autonomía forme parte de las bases del régimen local.

Para acabar, sintetiza con notable acierto el alcance que se debe dar al concepto "bases del régimen local" el siguiente extracto de la jurisprudencia constitucional: "dado que a través de la garantía constitucional de la autonomía local se configura un modelo de Estado, ... corresponde a los órganos centrales de éste la fijación de principios o criterios básicos en esta materia, de aplicación en todo el territorio estatal, y así se deduce de lo dispuesto en el artículo 149.1.18 de la Constitución". Ahora bien, concluye esta misma Sentencia, estas normas básicas deben permitir opciones diversas, a fin de que se puedan realizar efectivamente las competencias legislativas de las Comunidades Autónomas en este tema (21); ésta es, por supuesto, la gran limitación material de toda norma básica: dejar que entre sus disposiciones (que

(20) Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalitat nº 88, de 4 de mayo de 1.985, fundamento jurídico 9º. También en un sentido similar al de este dictamen, el escrito de alegaciones del Consejo Ejecutivo de la Generalidad, al impugnar algunos preceptos de la Ley reguladora de las bases del régimen local ante el Tribunal Constitucional.

(21) Sentencia del Tribunal Constitucional de 27 de febrero de 1.987

también son de aplicación directa) y la ejecución de las mismas quede espacio para que otra Ley pueda precisar y optar entre posibles soluciones diversas.

En cualquier caso, sin poner en duda su corrección jurídica, también es evidente que el contenido que se acaba dando entre nosotros al concepto "bases del régimen jurídico de la administración local" es sumamente genérico para las instituciones centrales del Estado.

d) Descripción de la normativa básica de régimen local

Definido el alcance que puede tener la legislación estatal en materia de bases del régimen local, vamos a estudiar brevemente en qué medidas normativas y en qué contenidos se concreta. Por lo que se refiere a las medidas normativas, son dos: la Ley 7/1.985, reguladora de las bases del régimen local y algunos preceptos del Real Decreto Legislativo 781/1.986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local.

La Ley 7/1.985 cumple en términos generales las condiciones que, tal como hemos apuntado, debe reunir una norma básica, si bien, como veremos seguidamente, el Tribunal Constitucional ha estimado que en alguno de sus preceptos incurre en inconstitucionalidad, al privar de determinadas competencias a las comunidades autónomas.

En cambio, no está nada claro que el Texto Refundido sea básico en los preceptos que pretende serlo. Estos preceptos, según su disposición final séptima, son los artículos 1, 2, 3.2, 12, 13, 14, 15, 16, 18, 22 inciso 1º, 25, 26, 34, 48, 49, 50, 52, 54, 56, 57, 58, 59, 69 y 71, así como aquellos preceptos de los títulos VI y VII del propio Texto Refundido,

cuyo carácter básico se infiera de su naturaleza, o así se disponga en la legislación estatal vigente para las materias reguladas en los citados títulos. Al no tratarse de una Ley formal, hemos visto que la jurisprudencia constitucional más reciente sólo admitiría el carácter básico de preceptos del Texto Refundido a título excepcional, y con una cobertura legal precisa.

Esta cobertura pretende darla la disposición transitoria primera de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que dice textualmente, refiriéndose a las normas contenidas en el Texto Refundido: "constituyen la legislación del Estado transitoriamente aplicable en los términos de los diferentes apartados de su artículo 5, teniendo, en consecuencia, según los diversos supuestos en él contemplados, el carácter de normativa estatal básica o, en su caso, supletoria de la que puedan ir aprobando las comunidades autónomas".

En los términos en que está formulado este precepto, es más que dudoso que quepa deducir del mismo una cobertura clara y precisa, tal como exige la jurisprudencia constitucional que hemos estudiado en las páginas anteriores, del carácter básico de los preceptos previstos en la citada disposición final séptima, apartado primero, del Texto Refundido, a no ser que alguno de dichos preceptos sea virtual repetición de otros que tienen por sí mismos tal carácter, en cuyo caso la naturaleza básica de los preceptos afectados derivará no del Texto Refundido, sino de la norma legal originaria en que estaban incluidos.

Pero aún en el caso que se cuestione esta interpretación, y se admita cobertura legal suficiente para que el Texto Refundido pueda establecer normas básicas, seguiría siendo inhabil a estos efectos el apartado segundo de la disposición final séptima.1, según el cual, "en las materias reguladas por los títulos VI y VII se inferirá el carácter básico de sus

preceptos conforme a su naturaleza o según disponga la legislación estatal vigente en aquéllas". Como es obvio, en este caso se incumple estrepitosamente una de las condiciones que, como hemos visto, exige a las normas básicas la jurisprudencia constitucional, que es la de reunir garantías de certidumbre jurídica sobre su naturaleza de tales.

Debemos concluir, pues, en negar el carácter de norma básica del Texto Refundido, en los términos que así lo pretende su disposición final séptima, y de manera especial de los preceptos que pretenden serlo en base al subapartado segundo de esta disposición. En términos similares se pronuncia BAÑO LEON y, más matizadamente, y a nivel parcial, FERNANDEZ FARRERES (22). En todo caso, está pendiente que el Tribunal Constitucional se pronuncie al respecto.

Por lo que se refiere a su contenido, la legislación estatal básica en materia de régimen local, aparte de determinar las características generales de la tipología de entes locales -que estudiaremos en el próximo apartado-, regula los aspectos básicos de la organización de municipios y provincias (23), así como de su régimen competencial. En

(22) Respectivamente, "La ordenación de las normas reguladoras del régimen local" y "La potestad local de autoorganización: contenido y límites".

(23) En este tema, la Ley reguladora de las bases del régimen local (artículos 5 y 20) opta por fijar unos criterios muy generales de organización, y por remitir su concreción y desarrollo a la potestad local de autoorganización, de modo que a la ley autonómica sólo le queda una función de simple regulación de carácter supletorio. Alguna doctrina (ver, en este sentido, el Dictamen del Consejo consultivo de la .../...

relación con este último tema, no cabe duda de que los problemas de interpretación del alcance real de las competencias estatales y autonómicas en la materia alcanzan

.../... Generalidad nº 88, de 4 de mayo de 1.985, fundamento jurídico noveno. Por su parte, Joaquim Ferret, en "Régimen local", páginas 486 y 487, y también "Uniformisme i varietat en la regulació del municipi", páginas 75 y 76, señala la, a su juicio, incongruente actitud del legislador básico en este punto, pues entiende este autor que las cuestiones organizativas son las que con mayor naturalidad integran el concepto "régimen local", de modo que si la Generalitat tiene competencias para legislar el régimen local, uno de los aspectos en que básicamente se deberían manifestar estas competencias es la organización de los entes locales, lo cual resulta imposible a partir de la legislación estatal básica aprobada por la Ley 7/1.985) acusaría de inconstitucionalidad a estos preceptos, que serían impugnados por la propia Generalidad de Cataluña. En este punto, el recurso de la Generalidad sería resuelto favorablemente por el Tribunal Constitucional, que declara la inconstitucionalidad de aquellos aspectos de los artículos 5.a), 20.1.c), 20.2 y 32.2 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, que provocan que "se elimine la posibilidad de todo espacio normativo para la legislación autonómica de desarrollo en materia de organización municipal (y provincial)", pues ello contradeciría frontalmente el orden constitucional de competencias (Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989, fundamento jurídico sexto). Esta decisión del Tribunal no es unánime, y el magistrado Diaz Eimil formula un voto particular en defensa del modelo de organización local de la Ley básica, en base a su congruencia con el principio de la garantía institucional de la autonomía local, afirmado por el propio Tribunal en varias sentencias anteriores.

una notable complejidad, tanto como consecuencia de su relación con la eventual reforma de las estructuras territoriales de la administración local, como debido al papel que debe jugar el legislador sectorial -no siempre de fácil identificación- en la determinación de las competencias locales.

Por lo que se refiere a la primera de estas cuestiones, habrá que valorar hasta qué punto la Generalidad puede, al hacer uso de su potestad -que estudiaremos en el próximo apartado- de crear una nueva organización territorial de Cataluña, redistribuir las competencias de municipios y provincias en nuevos niveles de organización territorial, pues, como sostiene el Tribunal Constitucional, "la creación de nuevas entidades necesariamente ha de repercutir en la redistribución de los niveles competenciales de las entidades existentes" (24).

(24) Sentencia del Tribunal Constitucional de 21 de diciembre de 1.989, fundamento jurídico décimotercero. En este sentido, Alejandro Nieto, en un dictamen que le había sido encargado por la Diputación de Barcelona, sobre el "Documento de trabajo" preparatorio de la legislación de organización territorial y gobierno local de Cataluña -elaborado por el Consejo Ejecutivo de la Generalidad-, llega a las siguientes conclusiones: "1. La Constitución ha otorgado un amplio margen de discrecionalidad al legislador para que precise, de acuerdo con su voluntad política, el contenido concreto de la autonomía provincial. 2. El uso de este margen de discrecionalidad política se ve fomentado por la circunstancia de la nueva organización territorial del Estado, que impulsa, casi inevitablemente, a una redistribución de las competencias provinciales tradicionales (a favor de comunidades autónomas y comarcas). 3. Este margen de discrecionalidad tiene, sin embargo, un límite impuesto por la propia Constitución: .../..

Por lo que se refiere a la posible atribución a la comarca de competencias procedentes de los municipios, debemos tener en cuenta que el artículo 42.4 de la Ley básica establece una doble limitación, al disponer que no se podrán atribuir a las comarcas las competencias calificadas por la propia Ley de servicios municipales obligatorios, ni tampoco todas las competencias locales en relación con las materias del artículo 25 de la misma Ley, pues se garantiza en cualquier caso a los municipios una mínima intervención en cada una de ellas (en el próximo apartado se analiza más a fondo este precepto).

En cuanto a la posible atribución a la comarca de competencias procedentes de las diputaciones provinciales, hay que tener en cuenta que las potestades de la Generalidad de redistribución de las competencias provinciales se ven limitadas -aparte de por el necesario respeto al ámbito competencial de las diputaciones definido en la propia Ley básica, y que ya nos es conocido, por el hecho que las leyes sectoriales del Estado pueden atribuir o delegar (en este caso, también la administración del Estado) directamente competencias a las diputaciones (25).

En cualquier caso, no cabe duda de que las diputaciones gozan de un nivel de protección de sus competencias inferior

.../... el legislador no puede llegar a atentar contra el núcleo esencial de la autonomía constitucionalmente garantizado".

(25) Así lo observa Gemma Segura, al analizar cómo se puede producir el proceso de redistribución por las comunidades autónomas de las competencias provinciales ("La provincia i les possibilitats d'articulació de les seves competències", páginas 18 y 19).

al que tienen los municipios, pues, como ya se ha señalado en páginas anteriores (607 y siguientes), si bien la Ley reguladora de las bases del régimen local garantiza un nivel más que significativo de competencias municipales, indisponible por el legislador autonómico, no es el mismo el caso de las competencias provinciales, de las cuales la Ley 7/1.985 prácticamente sólo define la de cooperación municipal, y aún sometible a medidas de coordinación por parte de las comunidades autónomas. Hay, pues, un planteamiento obviamente minimalista de las competencias provinciales, lo que da, al menos formalmente, un considerable margen a las comunidades autónomas para dar mayor o menor dimensión administrativa a las diputaciones (26).

Por otra parte, si tenemos en cuenta que la determinación de las competencias locales depende, en último extremo, de la legislación reguladora de cada sector de actividad, el hecho

(26) Antoni Bayona señala como "a diferencia del municipio, la legislación sectorial que dicte la Generalidad en el ámbito de sus competencias estatutarias no ha de garantizar necesariamente la participación de la provincia en determinadas materias. En el mismo sentido, la Generalidad puede modificar la legislación sectorial hoy vigente, que reconoce a las provincias determinadas potestades de actuación. La conclusión que se extrae es que el legislador estatal ha limitado el núcleo mínimo de la autonomía provincial a las competencias de asistencia y cooperación; si éste se respeta, serán perfectamente constitucionales tanto las opciones que restringen el papel de la provincia a estas funciones, como aquellas otras que lo amplían por la vía de la legislación sectorial" ("Descentralización y desconcentración en las leyes de organización territorial de Cataluña", página 157).

Además de las cuestiones relativas a la organización y competencias de municipios y provincias, la Ley básica de régimen local también regula los principios y técnicas de relaciones interadministrativas en los que participe la administración local, así como el régimen de controles a que debe someterse la actividad local (temas analizados en las anteriores páginas 653 y siguientes), y contiene también algunas normas básicas en materia de estatuto de los electos locales, participación ciudadana, régimen jurídico de los actos y acuerdos locales, bienes y servicios y personal, aparte de algunas referencias a las haciendas locales.

Valorada en su conjunto, parece evidente que la legislación estatal básica de régimen local deja muy poco margen a la creatividad del legislador autonómico, cuyo ámbito real de competencias en esta materia resulta sumamente exiguo (28). Además, como veremos en los apartados siguientes, el

.../... 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local es desigual y, en general, limitada; de hecho, el legislador autonómico sólo tiene plena disponibilidad para delimitar las competencias municipales en materia de urbanismo -y, en la práctica, con importantes limitaciones por la concurrencia de diversos títulos competenciales sobre el territorio-, cultura, salubridad pública, servicios sociales, deporte y turismo; en los demás casos, las competencias municipales pueden ser perfectamente definidas por el legislador estatal sectorial.

(28) Alejandro Nieto comenta en los siguientes términos este tema: "Lo que sucede ... es que en materia de régimen local poca intervención ha cabido nunca a las comunidades autónomas, pese a las inequívocas intenciones del Estatuto de autonomía de Cataluña. Con anterioridad a 1.985, el Tribunal/.....

ámbito real de las competencias autonómicas sobre la administración local todavía se ve más reducido al tener que operar sobre una organización territorial que sólo parcialmente puede alterar y al apenas poder intervenir en la regulación de las haciendas locales y del régimen electoral de municipios y provincias.

.../... Constitucional, a la hora de enjuiciar la legislación catalana, tuvo que atenerse a las bases deducidas de la Ley de 1.955, que obviamente era rigurosamente centralista. Y en la actualidad hay que atenerse a la Ley 7/1.985, que es autonomista, desde luego, pero de una autonomía local **no comunitaria**. Por así decirlo, esta Ley es autonomista desde el punto de vista de las corporaciones locales, pero centralista desde el punto de vista de las comunidades autónomas, a las que se ha dado un papel muy secundario en la materia. Por ello, cuando se pone en marcha el juego de remisiones normativas que establece la Constitución, el legislador autonómico termina ocupando un lugar inequívocamente secundario" (Dictamen sobre un "documento de trabajo" preparatorio de la legislación de organización territorial y gobierno local de Cataluña).

2.- EN RELACION CON LA ORGANIZACION TERRITORIAL DE LA ADMINISTRACION LOCAL

En el capítulo anterior, al analizar los antecedentes históricos que han llevado a que se postule en Cataluña un modelo diferencial de administración local, hemos visto que éstos se concretan en una voluntad, expresada repetidamente, de dotarse de una organización territorial propia, basada fundamentalmente en la comarca. Vamos a analizar seguidamente hasta qué punto las previsiones constitucionales, estatutarias y básicas permiten a la Generalidad dar efectividad a este anhelo histórico, y con qué limitaciones.

a) El marco constitucional

En las páginas 491 y siguientes anteriores hemos tenido ocasión de comprobar como la Constitución sanciona un modelo general de organización territorial de la administración local basado en municipios y provincias (e islas), admitiendo, además, la posible institucionalización de otros ámbitos territoriales, que se vendrían a añadir a los dos generales citados, en ningún caso a sustituirlos.

Especial interés merece, desde el punto de vista de la cuestión que se está analizando, la previsión del artículo 152.3 de la Constitución, en el sentido de que "mediante la agrupación de municipios limítrofes, los Estatutos podrán establecer circunscripciones territoriales propias que gozarán de plena personalidad jurídica". Una primera observación a este precepto es que en principio sólo es de aplicación a aquellas comunidades autónomas de autonomía plena, como es el caso de Cataluña, al igual que el resto de los artículos 151 y 152 de la Constitución. Ello no obstante, la previsión de circunscripciones territoriales propias de carácter

supramunicipal es común a prácticamente todos los estatutos de autonomía (29).

Otro aspecto de este precepto sobre el que conviene reflexionar es el alcance de la expresión "gozarán de plena personalidad jurídica". La personalidad jurídica es, ciertamente, un requisito para la existencia de autonomía, pero no es una condición suficiente; en otras palabras, si estas circunscripciones territoriales propias son entidades locales, cumplen la condición constitucional de ostentar personalidad jurídica propia; pero también pueden gozar de personalidad jurídica plena siendo meros órganos de gestión de la administración comunitaria. En realidad, pues, y en base al citado precepto constitucional, las circunscripciones territoriales propias que acuerden crear los estatutos de autonomía pueden tener o no la naturaleza de entidades locales (30).

(29) Así lo pone de relieve Joan Prats, en "La comarca", donde también señala que esta generalización de la idea comarcal "no se corresponde con la unicidad de su régimen" (página 833).

(30) De hecho, y con independencia de que probablemente todas las circunscripciones de este tipo que se creen acabarán teniendo la condición de entes locales, lo cierto es que sólo unos pocos estatutos de autonomía disponen que así tiene que ser necesariamente. Es el caso de Cataluña (artículo 5), Galicia (artículo 27.2), Cantabria (artículo 36.1), Murcia (artículo 3), Comunidad Valenciana (artículo 46), Castilla-La Mancha (artículo 29) y Castilla-León (artículo 19.3). En los demás casos, el Estatuto mantiene una total ambigüedad sobre la naturaleza de estas posibles nuevas circunscripciones; es el caso del País Vasco (artículo 37.3.c), Andalucía (artículo 5), Asturias (artículo 6), La Rioja (artículos 6 y 26), .../...

Lo cierto es que esta distinción puede perfectamente no ser ociosa, pues si estas circunscripciones no tienen porqué gozar de la condición de entidades locales, podrían probablemente ser creadas y reguladas autónomamente por las respectivas comunidades autónomas, al amparo de sus potestades de autogobierno (si los estatutos no exigieran mayores requisitos, que no siempre es el caso, pues suelen disponer la exigencia de algún tipo de conformidad, o no oposición significativa, municipal), sin sujeción a las limitaciones del artículo 42 de la Ley reguladora de las Bases del régimen local, que más adelante se estudian (31). Sea como fuere, y con la potencialmente gran diversidad de soluciones que han sido apuntadas, lo cierto es que en la Constitución hay una

.../... Aragón (artículo 5), Navarra (artículo 4), Extremadura (artículo 2) y Madrid (artículo 3).

(31) Entrena Cuesta ("El marco constitucional"), al comentar el artículo 152.3 de la Constitución, sostiene que "de lo que se trataba era de consagrar ya en la Constitución la posibilidad de que por vía estatutaria las comunidades autónomas de régimen especial decidiesen la creación de unos entes territoriales intermedios entre el municipio y la provincia, y cuya existencia habría de ser respetada por el legislador ordinario ... Lo cual es de la mayor importancia práctica: pues mientras las agrupaciones de municipios a que se refiere el artículo 149.3 de la Constitución dependerán, en definitiva, de lo que decida el legislador estatal, al fijar conforme al artículo 149.1.18 las bases del régimen local, no ocurre así con las del artículo 152.3: las cuales, al derivar directamente de la Constitución por vía del Estatuto, se imponen en su existencia al legislador ordinario" (página 26). Ahora bien, y por lo que se refiere al régimen de estas entidades, si son entes locales, se les aplicará también, en cualquier caso, la legislación básica que les afecte.

base explícita para que las comunidades autónomas puedan crear un nuevo nivel de organización territorial.

Otro aspecto de la Constitución que tiene un cierto interés en el tema de las relaciones entre las comunidades autónomas y la administración local es el hecho de que el nivel provincial de administración local desaparece en las comunidades autónomas uniprovinciales, las cuales absorben la organización, funciones y recursos que corresponderían a la diputación provincial. Lo cierto es que esta integración de la diputación en la comunidad autónoma uniprovincial no está expresamente prevista en la Constitución, aunque sí en los diversos estatutos de autonomía de las comunidades en que así ha sucedido (32), aparte de imponerse por simple y elemental sentido común (33).

(32) En este sentido, los artículos 20 del Estatuto de Autonomía de Asturias, 31 y disposición transitoria tercera del Estatuto de Autonomía de Cantabria, 14 y disposición transitoria primera del Estatuto de Autonomía de La Rioja, 1 del Estatuto de Autonomía de Murcia y la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid. A estos casos cabe añadir la peculiar previsión del Estatuto canario, como hemos visto en páginas anteriores (501 y 502).

(33) Sin embargo, esta ausencia de previsión constitucional de la integración de la diputación provincial en la comunidad autónoma uniprovincial, podría ser un motivo que impidiera la eventual integración en la Generalidad de la organización, competencias y recursos de las diputaciones catalanas, una vez superado un hipotético trámite de conversión de Cataluña en provincia única, pues esta integración tampoco está, como no deja de ser lógico, prevista en el Estatuto de Autonomía.

En definitiva, y sin perjuicio de la organización básica en municipios y provincias -con la salvedad recién apuntada de las comunidades autónomas uniprovinciales-, no cabe duda de que la Constitución permite que, con más o menos limitaciones, las diversas comunidades autónomas, especialmente las de autonomía plena, puedan definir modelos propios de administración local, lo cual resultará muy adecuado a nuestra realidad, tal como se desprende de las acertadas consideraciones de MIGUEL SANCHEZ MORON: "la necesidad de una regulación diversificada de la administración local española postula a favor de un amplio reconocimiento o transferencia de competencias a las comunidades autónomas en materia de régimen local. Reiteradamente se ha puesto de relieve que el uniformismo en la regulación del régimen local, importado durante el siglo pasado del sistema francés, no responde a la profunda variedad de los asentamientos de la población, de las tradiciones culturales y de las exigencias de una administración racionalizada, propias de nuestro país" (34).

b) Las previsiones estatutarias sobre la organización territorial de Cataluña

En su artículo quinto, el Estatuto de Autonomía establece para Cataluña una organización territorial propia (35), basada

(34) "La distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas en materia de administración local", página 131.

(35) Artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña: "1. La Generalidad de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcasles. 2. Asimismo, podrán/.....

en municipios y comarcas, si bien reconoce también la existencia de las provincias, así como la posibilidad de crear demarcaciones de ámbito supracomarcal, u otras agrupaciones especializadas. En definitiva, un largo listado de posibles niveles de organización territorial, fruto de la voluntad -o, según se mire, de la necesidad- de hacer compatibles en un mismo territorio las divisiones administrativas vigentes, las consideradas como tradicionales autóctonas y, en su caso, las de carácter especial que aconseje la realidad de los asentamientos urbanos. Analicemos con un cierto detenimiento este precepto.

Según su apartado primero, la Generalidad de Cataluña estructura su organización territorial en municipios y comarcas, reconociéndose también la posibilidad de crear, por parte de la Generalidad, demarcaciones supracomarcasles. Mientras que la existencia efectiva de estas demarcaciones supracomarcasles se remite a la Ley, la de los municipios y comarcas es exigible directamente en base al Estatuto.

Queda claro también, según este mismo precepto, que municipios y comarcas, y, en su caso, también las demarcaciones supracomarcasles, son los elementos o niveles en

.../... crearse agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos y otras de carácter funcional y fines específicos. 3. Una Ley del Parlamento regulará la organización territorial de Cataluña de acuerdo con el presente Estatuto, garantizando la autonomía de las distintas entidades territoriales. 4. Lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución".

que se estructura la organización territorial de la Generalidad; en consecuencia, las otras posibles entidades o divisiones territoriales existentes en Cataluña no serán elementos de la organización territorial de la Generalidad, sino otra cosa. Es evidente que este precepto utiliza el término Generalidad de Cataluña en un sentido muy extenso, como ordenamiento o comunidad, y no como institución (36).

No hace falta referirnos en este apartado a las características y estructuración de la organización municipal, que es común a todo el Estado, correspondiendo en todo caso a la Generalidad -y, en general, a las demás comunidades autónomas en su territorio respectivo, según el artículo 148.1.2 de la Constitución- la determinación del mapa municipal (artículo 9.8 del Estatuto), pudiendo profundizar de este modo en el tratamiento de los aspectos diferenciales del mismo.

Sí que conviene en cambio formular algunas consideraciones en relación con la organización comarcal. De entrada, recordemos que esta figura tiene el soporte constitucional de los artículos 141.3 y 152.3, ya analizados y, como consecuencia de los mismos, plena personalidad jurídica. Afirmado esto, la comarca ¿ha de ser una entidad territorial o funcional?; en otras palabras: habida cuenta que el artículo 5.3 del Estatuto proclama la autonomía de las entidades territoriales, la comarca ¿ha de ser o no una entidad territorial?. En realidad, se trata de determinar si

(36) En efecto, la organización territorial de la Generalidad-institución se basa principalmente en la división provincial, que se ha usado tanto como circunscripción electoral, que como división para estructurar la administración periférica dependiente del Gobierno de la Generalidad.

el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña establece una naturaleza de entidad territorial a favor de la comarca, o por el contrario remite la definición de la naturaleza funcional o territorial de la misma a la Ley (37).

A mi modo de ver, parece bastante evidente que el Estatuto se pronuncia por atribuir a la comarca naturaleza de entidad territorial. En primer lugar, por la ubicación sistemática del término comarca en el conjunto del artículo 5: está previsto en su primer apartado, junto al municipio - entidad cuya naturaleza territorial es obvia y constitucionalmente garantizada-, mientras que la posible constitución de entidades funcionales se cita en el apartado siguiente. En este sentido, si la comarca ha de ser uno de los elementos en que se estructura la Generalidad-comunidad, su carácter de ente territorial parece obligado (38).

(37) No hay unanimidad de la doctrina en este punto. Uno de los estudios más recientes sobre el tema de la comarca, el ya citado de Joan Prats, menciona a Tomás Font y a Enric Argullol como máximos exponentes de, respectivamente, las tesis favorables al eclecticismo estatutario en este punto, y las que sostienen una determinación estatutaria de la naturaleza de entidad territorial para la comarca. Esta última también es la tesis sostenida por Entrena Cuesta, para quien según el artículo 5 del Estatuto de Autonomía de Cataluña, la comarca es un ente local de naturaleza territorial, y de existencia necesaria ("L'organització territorial", páginas 207 y 208). Para el análisis de las características definitorias de los entes territoriales, me remito a los estudios de Luis Morell, "El régimen local español", páginas 63 y siguientes, y Alejandro Nieto, "Entes territoriales y no territoriales".

(38) Comentando el artículo 5.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña, escribe Antoni Bayona: "Si la misma/....."

En segundo lugar, porque de no ser así, difícilmente se podría cumplir la previsión del artículo 152.3 de la Constitución, en el sentido de que estas entidades gocen de plena personalidad jurídica. En efecto, si tenemos en cuenta que, por sus reducidas dimensiones, es muy difícil que la comarca pueda ser útil a los efectos de organizar territorialmente las instituciones de la Generalidad, incluida su administración periférica, y sin embargo el artículo 5.1 del Estatuto de autonomía prevé que sirva de base para la organización territorial de la Generalidad, sólo se puede dar cumplimiento a este precepto estatutario y al requisito de la personalidad jurídica comarcal del artículo 152.3 de la Constitución si la comarca reúne la condición de ente local de carácter territorial.

Admitiendo que la comarca deba ser, por mandato estatutario, entidad territorial, tiene garantizada su autonomía, según el artículo 5.3 del Estatuto, reuniendo también de este modo la condición de entidad local. Por lo pronto, esta proclamación de la autonomía comarcal que hace el Estatuto tiene efectos similares, aunque no exactamente del mismo nivel, a los del principio constitucional de autonomía municipal y provincial; ahora bien, lo que si es cierto es que

.../... Generalidad es la que se estructura territorialmente en municipios y comarcas y ambos tienen que tener reconocida la autonomía de gestión de unos intereses propios, resulta evidente que el nivel comarcal ha de constituir, como el municipio, uno de los ejes de aplicación del principio de descentralización. El Estatuto establece, pues, una interrelación clara entre el nivel comarcal y el autonómico que impide considerar a la comarca únicamente desde la perspectiva de ente de colaboración intermunicipal" ("Descentralización y desconcentración ...", página 142).

la garantía institucional de la autonomía comarcal opera con idéntica fuerza, a partir de su proclamación en el Estatuto de Autonomía de Cataluña, frente al legislador autonómico y el estatal, que deben respetarla y hacerla efectiva, exactamente del mismo modo que si de la autonomía municipal o, más exactamente, provincial se tratara.

Una segunda consecuencia que tiene la consideración de la comarca como ente local, es que su régimen y organización no son enteramente disponibles por el legislador autonómico. Efectivamente, no creo que tenga razón PRATS cuando afirma que "cuando una nacionalidad o región ha accedido a la autonomía por la vía del artículo 151 o de la Disposición Transitoria segunda (de la Constitución), y su respectivo Estatuto de Autonomía le imponga el establecimiento de comarcas, éstas, por formar parte de la autonomía, se regularán desde la potestad de autoorganización de la Comunidad Autónoma y no desde su competencia sobre el régimen local, y, en consecuencia, en tales casos la regulación autonómica no vendrá condicionada por las bases estatales de régimen local" (39).

Esta interpretación resultaría indudablemente cierta si la comarca no fuera una entidad local; al serlo, es inevitable que se le apliquen las bases del régimen local que dicte el Estado, al amparo del artículo 149.1.18 de la Constitución, que le permite afectar a todas las administraciones públicas. Así lo ha entendido la jurisprudencia constitucional: "los Estatutos de Autonomía de Cataluña (artículo 5.2 y del País

(39) En esta ocasión Prats hace referencia a Entrena (ver la anterior nota 31), quien sostendría también esta interpretación ("La comarca", página 822).

Vasco (artículo 37.3.c) atribuyen a las respectivas Comunidades (en el segundo caso, más precisamente, a los territorios históricos) la competencia para crear demarcaciones supramunicipales. Esta competencia autonómica no excluye, ciertamente, la competencia estatal para dictar las normas básicas sobre la materia" (40). En consecuencia, la regulación autonómica del régimen comarcal deberá respetar lo que establezcan las bases estatales del régimen jurídico de las administraciones locales.

Lo que en todo caso debe quedar a salvo en estas bases es que la creación de las comarcas es una competencia exclusivamente autonómica. Es decir, en la medida en que sean entes locales, las comarcas se ven afectadas por las bases del régimen local que dicte el Estado; pero lo que en ningún caso pueden hacer estas bases es disponer la creación de comarcas en base a artículo 152.3 de la Constitución, pues sólo los estatutos de autonomía pueden cumplir la previsión de este precepto, y sólo la legislación autonómica puede concretar las disposiciones estatutarias, creando efectivamente las comarcas (41)

Por lo que se refiere al régimen electoral y de recursos de las comarcas, habida cuenta de que no se trata de entidades de ámbito general, en este punto las competencias autonómicas son plenas, en atención a las mismas consideraciones en base a las que, como veremos en próximos apartados, se excluye esta

(40) Sentencia del Tribunal Constitucional nº 179/1.985, de 19 de diciembre, Fundamento Jurídico segundo.

(41) Coincide en esta apreciación la Sentencia del Tribunal Constitucional de 19 de diciembre de 1.985, fundamento jurídico segundo.

competencia autonómica en relación con los municipios y provincias. Recordemos también (ver las páginas 504 y 505 anteriores) que sólo la legislación autonómica puede atribuir competencias a las comarcas.

Nada especial cabe decir sobre las posibles demarcaciones supracomarcas, cuya eventual creación prevé también el artículo 5.1 del Estatuto. En relación con esta figura, la Ley autonómica tiene una libertad creadora virtualmente ilimitada, pues no parece ser afectada por los requisitos de personalidad jurídica plena previstos en el artículo 152.3 de la Constitución, ya que las demarcaciones supracomarcas, como su mismo nombre indica, se definen por la agrupación de comarcas, y no de municipios.

En consecuencia, la ley autonómica puede decidir desde la misma existencia de este nuevo nivel, hasta su naturaleza de ente territorial o funcional, o incluso si las demarcaciones resultantes han de tener o no personalidad jurídica propia. Caso de que se optara por atribuirles naturaleza territorial, debería estarse también a las consideraciones recién formuladas en relación con la comarca, en todo aquello que resultara de aplicación.

Más o menos la misma libertad de disposición tiene el legislador para crear o no "agrupaciones (de municipios o comarcas, se entiende) basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos"; tampoco en este punto el Estatuto opta por la naturaleza territorial o funcional de las entidades resultantes (42). Por lo que hace a las posibles "otras

(42) Comparte esta valoración Joaquim Ferret ("Régimen local", página 485), para quien "en el caso de las áreas/.....

(agrupaciones) de carácter funcional y fines específicos", previstas también en el artículo 5.2 del Estatuto, lo único claro es que no tienen estatutariamente garantizada su autonomía, siendo también virtualmente ilimitada la libertad de disposición del legislador respecto a las mismas.

.../... metropolitanas, el legislador catalán puede crearlas o no crearlas. Puede darles carácter de ente territorial o no. Y puede también determinar libremente la delimitación territorial" de las mismas. Por su parte, Luciano Parejo defiende una tesis radicalmente opuesta: "por **determinación estatutaria** la solución organizativa a la realidad metropolitana no es otra que la agrupación de municipios de carácter territorial. Tal solución no es necesaria, en el sentido de que puede prescindirse de la institucionalización de la realidad metropolitana ... pero es claramente vinculante en el caso de que el legislador quiera institucionalizar el fenómeno metropolitano. La interpretación del precepto estatutario parece lo suficientemente clara como para que no pueda entenderse que permite verificar aquella institucionalización indistintamente en forma de agrupación territorial o meramente funcional" ("Estudio sobre la situación actual y las posibilidades de reforma del gobierno del municipio y de la aglomeración urbana de Barcelona", página 26). La verdad, si bien es evidente que la ambigua redacción del artículo 5.2 del Estatuto de autonomía de Cataluña puede dar pie a esta interpretación, precisamente por esa misma ambigüedad, no creo que la última tesis apuntada sea oponible a la necesaria discrecionalidad del legislador. En todo caso, en un próximo capítulo, al analizar cómo queda la organización institucional del área metropolitana de Barcelona en la nueva organización territorial de Cataluña, volveremos sobre el tema del margen de autonomía del legislador catalán para regular las áreas metropolitanas.

Queda por analizar el alcance del artículo 5.4 del Estatuto, según el cual "lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución". La ubicación y el tono de este apartado se corresponden con el carácter forzado (43) que tuvo la inclusión de este precepto en el Estatuto de autonomía de Cataluña, en coherencia con el rechazo que históricamente había tenido la provincia en esta comunidad.

El artículo 5.4 del Estatuto catalán ha sido objeto de diversas interpretaciones. Por una parte, no falta quien sostiene que se trata de un precepto vacío de contenido, habida cuenta que los preceptos constitucionales a los que hace referencia (artículos 137 y 141) no garantizan el mantenimiento de todas las provincias -entre ellas, las catalanas-, sino sólo de la institución provincial (44). Muy distinta es la apreciación de otros autores, que han querido ver en el apartado que comentamos una garantía para el mantenimiento de la provincia en Cataluña, más allá de la contenida en el artículo 141 de la Constitución (45).

(43) Este precepto no estaba incluido en el Proyecto de Estatuto de autonomía de Cataluña aprobado en diciembre de 1.978 por la Asamblea de parlamentarios catalanes; fue a lo largo de la tramitación del Estatuto en las Cortes que se añadió este nuevo apartado al artículo 5 del Estatuto.

(44) Así lo sostiene Josep m^a Vilaseca Marcet, en "Sobre l'abast de l'apartat 4 de l'article 5 de l'Estatut", páginas 235 a 238.

(45) Prats y Argullol, entre otros.

Ya hemos visto (páginas 491 y siguientes) que el mantenimiento de la provincia, tanto como circunscripción electoral, división para la organización del Estado y entidad local, está garantizado en la Constitución, y no necesita de este supuesto plus consolidante, por lo demás inexistente, pues nada nuevo aporta el artículo 5.4 del Estatuto a lo ya previsto en la Constitución.

Ahora bien, sin dejar de ser cierta la irrelevancia del artículo 5.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña a los efectos de incrementar la consolidación de la organización provincial en esta comunidad, también lo es que el Estatuto hubiera podido optar por otros modelos, entre los que no era descartable la virtual supresión de la organización provincial en Cataluña (46).

Por otra parte, el artículo 5.4 del Estatuto de autonomía de Cataluña cobra una especial trascendencia desde la perspectiva de una eventual modificación, obviamente por Ley orgánica, de la división provincial en Cataluña, uniendo en una sola las cuatro actuales provincias, solución a la que apunta la Ley sobre el régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales de Cataluña, que estudiaremos más adelante.

Ciertamente, el artículo 5.4 no impide en absoluto que una Ley orgánica modifique la división provincial de Cataluña, incluso hasta el nivel de convertir toda la Comunidad en una sola provincia. Lo que impediría este precepto es que las instituciones representativas propias de esta hipotética provincia, es decir, la diputación provincial, se integraran

(46) Es decir, tal como hizo el Estatuto canario, como hemos visto en las páginas 501 y 502 anteriores.

en la Generalidad, que es lo que sucede en las comunidades autónomas uniprovinciales. La integración de la diputación en la comunidad autónoma uniprovincial se produce por así decirlo expresamente los respectivos Estatutos, como ya hemos tenido ocasión de ver en el apartado anterior; el Estatuto de Autonomía de Cataluña, en cambio, no sólo no prevé esta integración, sino que además contempla expresamente la existencia en Cataluña de un nivel de entidad local provincial.

Quedan por ver dos referencias puntuales del Estatuto, que afectan a diputaciones provinciales y a entidades supramunicipales. Por una parte, la Disposición Adicional cuarta del Estatuto establece que "a partir de la entrada en vigor del presente Estatuto, los presupuestos que elaboren y aprueben las Diputaciones provinciales de Barcelona, Gerona, Lérida y Tarragona se unirán al de la Generalidad". La trascendencia de esta disposición es meramente formal, puesto que en el propio texto se hace mención explícita a que estos presupuestos son elaborados y aprobados por las diputaciones, sin injerencias de la Generalidad. Y su ejecución, evidentemente, entra también en la autonomía de los entes provinciales (47).

(47) Comentando este precepto, Joaquim Ferrer entiende que el mismo "al ordenar la unión de los presupuestos de las cuatro diputaciones catalanas al de la Generalidad, no se puede interpretar que cambie la competencia para la aprobación de los presupuestos de las diputaciones. La unión tiene un carácter formal y se contrae a la necesidad de conocimiento, archivo y -lo que es más dudoso- publicación conjunta por la Generalitat de los presupuestos de las diputaciones. Estos requisitos formales no alteran en absoluto el juego competencial entre Generalidad y diputaciones. El/.....

Por su parte, el artículo 32.6 del Estatuto, establece que la iniciativa legislativa podrá corresponder, en los términos que establezca la Ley, "a los órganos políticos representativos de las demarcaciones supramunicipales de la organización territorial de Cataluña". Es de suponer que se refiere a los órganos representativos de las comarcas, si bien el término "demarcaciones supramunicipales" permite también al legislador atribuir esta potestad a otros posibles entes locales.

c) Previsiones de la legislación básica que condicionan la organización territorial de Cataluña

Ya hemos visto en los dos epígrafes anteriores que, con las limitaciones apuntadas, la legislación básica del Estado es también de aplicación a los entes locales que configuran la organización territorial de Cataluña. Como veremos seguidamente, la Ley reguladora de las Bases del régimen local, si bien tiene como principal objeto la regulación de municipios y provincias, incluye ciertas referencias a las demás entidades locales que puedan instituirse, de modo que, en varios de sus preceptos, la legislación básica del Estado condiciona las potestades de la Generalidad en relación con la organización territorial de Cataluña.

Por lo que se refiere a los mapas municipal y provincial, nada de especialmente significativo añaden las normas básicas estatales en materia de régimen local a los preceptos

.../... principal valor del precepto es ... constituir un indicio de la disponibilidad de las provincias por la Generalidad. Y es, por lo tanto, su valor interpretativo el que puede tener un mayor interés" ("Régimen local", página 492).

constitucionales y estatutarios ya analizados, aparte de la afirmación de unos genéricos criterios restrictivos para la creación de nuevos municipios (48) y de explicitar el número de provincias que componen el mapa provincial vigente (49).

Mayor interés tienen las referencias de la legislación básica de régimen local al posible establecimiento de comarcas por parte de las comunidades autónomas. Como ya se ha apuntado en el epígrafe anterior, y así se recoge en el artículo 3 de la Ley reguladora de las bases del régimen local; la creación de comarcas es una competencia autonómica, cuya medida concreta dependerá de las previsiones del respectivo Estatuto de autonomía y, en tanto en cuanto la comarca haya de ser entidad local, de lo dispuesto en la legislación básica del Estado (especialmente, su artículo 42). Ya hemos visto hasta

(48) Artículo 13 de la Ley reguladora de las bases del régimen local: "2.- La creación de nuevos municipios sólo podrá realizarse sobre la base de núcleos de población territorialmente diferenciados y siempre que los municipios resultantes cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de las competencias municipales y no suponga disminución en la calidad de los servicios que venían siendo prestados. 3. Sin perjuicio de las competencias de las comunidades autónomas, el Estado, atendiendo a criterios geográficos, sociales, económicos y culturales, podrá establecer medidas que tiendan a fomentar la fusión de municipios con el fin de mejorar la capacidad de gestión de los asuntos públicos locales".

(49) Artículo 25 del Texto refundido de la legislación de régimen local: "1. El territorio de la nación española se divide en cincuenta provincias, con los límites, denominación y capitales que tienen actualmente".

qué punto las competencias autonómicas en este tema, a pesar de lo que dispongan los respectivos Estatutos, son afectadas por las bases estatales de régimen local, pero sólo si las comarcas previstas han de ser entidades locales. Quede claro, pues, que la normativa autonómica sobre organización comarcal está doblemente condicionada por las previsiones de su Estatuto (hasta el punto que si éste no prevé la creación de comarcas, no podrán ser instituidas) y por la legislación básica de régimen local.

No encontramos en la Ley básica una definición mínimamente precisa del concepto de comarca. La única previsión conceptual que hace el artículo 42.1 es que la comarca agrupa "varios municipios, cuyas características determinen intereses comunes precisados de una gestión propia o demanden la prestación de servicios de dicho ámbito". Es decir, la comarca debe justificarse en una de las dos finalidades siguientes: la existencia de intereses comunes a los municipios que la integran, que requieran una gestión propia, o bien que sea precisa, por las características de los municipios, la prestación de servicios en el ámbito comarcal.

Para la creación de las comarcas, la Ley prevé una intervención muy significativa de los municipios y, en su caso, de las diputaciones provinciales. Por una parte, se establece que es preciso prever una posible iniciativa municipal para la creación de comarcas; ciertamente, no se exige que sólo sea posible la creación de comarcas si los municipios asumen la iniciativa; en el marco de la Ley básica nada impide que haya numerosos potenciales titulares del derecho de iniciativa para la creación de comarcas; ahora bien, uno de los titulares de esta iniciativa han de ser los municipios interesados.

Mayor relieve tiene la segunda intervención municipal prevista en el artículo 42.2, para la creación de comarcas. Se

trata de la posibilidad que tienen los municipios de vetar una comarca, oponiéndose a la misma las dos quintas partes de los que deben formarla, siempre que sumen más de la mitad de la población. Este requisito lleva a PRATS a considerar que "la comarca dibujada en sus rasgos básicos por la Ley reguladora de las bases del régimen local responde a una concepción restrictiva de sus posibilidades funcionales. Del artículo 42 de esta Ley se desprende la idea de una comarca fruto de la voluntad asociativa municipal y vocada ante todo a remediar la incapacidad de los municipios agrupados" (50).

La tercera intervención local prevista en este precepto y que puede condicionar sobremanera la creación de comarcas, consiste en que si una comarca ha de agrupar municipios pertenecientes a provincias distintas, para su creación se requiere el informe favorable de las diputaciones afectadas, que de este modo pueden ejercer también un derecho de veto.

Como ya se ha puesto de relieve (51), el acusado protagonismo que la legislación básica de régimen local concede a municipios y provincias para el establecimiento de la organización comarcal, unido a la aludida noción de comarca como ente que se justifica en la gestión de funciones de carácter supramunicipal, contrastan con el planteamiento del artículo 5.1 del Estatuto de autonomía de Cataluña, que define a la comarca como elemento de la organización territorial de la Generalidad, aludiendo de este modo a una significación del ente comarcal que trasciende a la de los municipios que agrupa.

(50) Joan Prats, "La comarca", página 838.

(51) Antoni Bayona, "Descentralización y desconcentración ...", páginas 142 y 143.

La posibilidad de veto municipal o provincial a la creación de comarcas resulta evitable en Cataluña, pues en atención al hecho de que su Estatuto de Autonomía prevé su organización en comarcas, y a que ha tenido aprobada en el pasado una organización comarcal, se introduce una disposición adicional cuarta en la Ley básica, según la cual si en virtud de la oposición municipal o provincial se impidiera, de forma parcial y minoritaria, la organización comarcal de Cataluña, se podrá obviar esta oposición mediante la aprobación de la división comarcal por mayoría absoluta del Parlamento.

Ciertamente, el hecho que municipios o provincias puedan impedir que una comunidad autónoma dé cumplimiento a las previsiones estatutarias de organizar su territorio en comarcas, puede llegar a ser de una constitucionalidad discutible, sólo defendible, como hemos visto, desde la consideración de la comarca como ente local, limitable por ende por la respectiva legislación básica. Estas limitaciones de las potestades autonómicas de creación de comarcas, aunque no tan intensas, también son de aplicación a Cataluña, pues la disposición adicional cuarta de la Ley reguladora de las bases del régimen local le permite a la Generalidad obviar la oposición municipal sólo si es parcial y minoritaria, y para hacerlo debe aprobar la división comarcal por mayoría absoluta del Parlamento (52).

(52) En base a estas consideraciones, el Dictamen del Consejo Consultivo de la Generalidad nº 88, de 4 de mayo de 1.985, previo a la interposición de recurso de inconstitucionalidad en relación con la Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, aconseja tanto la impugnación del artículo 42.2 como de la Disposición Adicional cuarta ante el Tribunal Constitucional, pues considera que en base a estos preceptos puede resultar de imposible cumplimiento la previsión estatutaria de división comarcal de Cataluña; .../...