

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

(20 de 28)

legal de los intereses generales o comunitarios a conseguir en relación con la materia de que se trate, y la consiguiente formulación de planes sectoriales para alcanzar estos objetivos. Además, la Ley reguladora de las bases del régimen local insiste en que el alcance de estas técnicas de coordinación ha de ser muy claramente precisado por la ley que las regula (63).

(63) Según Francisco y Anabel Lliset, la coordinación de la actividad local por parte del Estado o las comunidades autónomas está sujeta a límites formales y materiales. Son límites formales los consistentes en que la coordinación ha de estar prevista en una Ley sectorial y en que se ha de instrumentar mediante los correspondientes planes. Son límites materiales los siguientes: concurrencia de un interés general con el ejercicio de la competencia local de que se trate; que no sea posible aplicar mecanismos voluntarios de colaboración interadministrativa; que las facultades de coordinación sean definidas en términos precisos en la Ley, que no sean genéricas; el contenido de la coordinación se agota en la fijación de objetivos y en la determinación de prioridades de acción pública; los planes de coordinación no pueden impedir la propia planificación local; la coordinación no justifica el dictar órdenes concretas que prefiguren el contenido de la actividad; con la coordinación no se puede sustituir a la entidad local en la gestión o ejecución del plan; la coordinación no permite integrar los presupuestos de las entidades locales con los de la entidad coordinadora; la coordinación no puede incidir en la potestad de autoorganización de la entidad local ("Els plans sectorials de coordinació ...", páginas 34 a 38). Me remito también a las consideraciones hechas en relación con este tema en las páginas 658 y siguientes anteriores, y a la bibliografía en ellas citada.

La orientación que adopta la Ley municipal y de régimen local de Cataluña en este punto, además de mantener una notable identidad terminológica, difiere sensiblemente de la que se acaba de exponer. Su artículo 131 reproduce la previsión del artículo 10.2 y 3 de la Ley básica, acerca de los supuestos en que procede la coordinación entre las diversas administraciones públicas, y acerca también del principio según el cual las medidas de coordinación no podían afectar la autonomía local; pero lo que en la Ley básica se planteaba como una idea de coordinación entre iguales, en la legislación catalana ya se parte del principio de que la coordinación es una potestad que ejerce la administración de la Generalidad sobre la local, especialmente en su nivel supramunicipal.

Más adelante, el mismo artículo 131 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña afirma que la coordinación la puede hacer la Generalidad "mediante la creación de órganos de colaboración o la aprobación de planes sectoriales", medidas ambas que, según los artículos 132 y 133 de la misma Ley, y también según la legislación básica, necesitan una cobertura legal específica para su adopción.

Con este planteamiento, el legislador catalán silencia la necesidad de conseguir preferentemente finalidades de coordinación con la administración local basadas en la libre voluntad de ambas partes, mediante convenios u otras formas similares, dejando de este modo clara su idea de la coordinación, no como de una finalidad que es posible alcanzar por diversos medios, en la medida de lo posible aceptados voluntariamente por todos los afectados, sino como una potestad que tiene la Generalidad de imponer hasta cierto punto sus criterios entre los entes locales.

Por lo demás, el artículo 133 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña regula la coordinación que es

posible ejercer mediante la aprobación de planes sectoriales por Ley; este artículo sí que reproduce bastante fielmente a su homónimo de la Ley básica (el 59), con la principal diferencia de matiz que mientras la Ley reguladora de las bases del régimen local vinculaba principalmente a las diputaciones estas técnicas de coordinación, en la legislación catalana no se hace mención explícita de las mismas, lo cual apunta a una vocación de aplicación más general, a todas las entidades locales, de estas potestades de coordinación.

d) La ejecución subsidiaria de competencias locales

El artículo 136 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que reproduce el artículo 60 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, autoriza a la Generalidad a disponer la ejecución subsidiaria de competencias locales, siempre que se reúnan las siguientes condiciones: que se trate de obligaciones municipales establecidas por Ley, que el incumplimiento de estas obligaciones afecte el ejercicio de competencias de la Generalidad, que esté prevista la cobertura económica del coste del servicio, y que se haya requerido formalmente al ente local para que corrija su incumplimiento.

Ya hemos visto en el apartado relativo a las obligaciones municipales mínimas que el artículo 42.2 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña prevé la posibilidad de que los ciudadanos se dirijan a la Generalidad instándole a que aplique lo previsto en el artículo 136 de la misma Ley, para casos de incumplimiento en la prestación de servicios municipales mínimos.

Aparte de las consideraciones que allí hacía acerca de la actitud paternalista y tutelar que supone una previsión de estas características, hay que insistir que si no se dan todos los requisitos previstos en el artículo 60 de la Ley

reguladora de las bases del régimen local, entre ellos el de que el incumplimiento municipal afecte al ejercicio de competencias de la Generalidad, ésta no puede hacer uso de las especiales prerrogativas a que le autoriza este precepto.

En efecto, la figura de la posible ejecución subsidiaria de las competencias locales viene definida por la legislación básica de régimen local como una técnica de relación interadministrativa, que autoriza a la administración autonómica o a la estatal a conculcar la autonomía local, ejerciendo unas competencias que el ente titular de las mismas no ejerce, con la finalidad de superar los inconvenientes que esta inactividad local supone para el ejercicio de competencias estatales o autonómicas. Entiendo, pues, que esta técnica no puede usarse con otra finalidad, que es lo que pretende el artículo 42.2 de la Ley municipal de Cataluña.

e) La atribución de competencias decisorias a la Generalidad, en procedimientos de interés local

El artículo 137 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña reproduce el 62 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, que prevé la posibilidad de que leyes sectoriales integren en procedimientos generales a decidir por la Generalidad las competencias municipales que correspondan en el sector material de que se trate.

En estos casos hay una evidente pérdida de capacidad decisoria por parte de los entes locales, a los cuales lo único que se les garantiza es la potestad de autoorganizar sus servicios. Un abuso de esta vía, cosa que ya se da, por ejemplo en el campo del urbanismo, comportaría en la práctica el vaciamiento de competencias municipales.

f) La delegación y la asignación de competencias

El Título XII de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, referido a la delegación y asignación de competencias de la Generalidad a los entes locales, viene a concretar para el caso de Cataluña las previsiones de los artículos 7.3 y 8 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, así como las contenidas en los artículos 5 y siguientes de la Ley del proceso autonómico, y respetando los criterios establecidos para la delegación por los artículos 27 y 37 de la ley básica.

En general, en todo lo referente a la regulación de la delegación y de la asignación, la Legislación catalana no se aparta de los criterios establecidos por la Ley básica de régimen local, que ya se han estudiado en las páginas 632 y siguientes anteriores. Probablemente la única diferencia significativa que presenta la Ley catalana en relación con la legislación estatal citada es la exigencia de audiencia previa a los entes locales afectados en los casos de delegaciones impuestas por Ley, aparte del hecho que, como hemos visto en las páginas 977 y siguientes, la Ley municipal de Cataluña impone formalmente el principio, no explicitado en la legislación estatal, según el cual las competencias municipales en las materias previstas en los artículos 25.2 de la Ley básica y 63.2 de la Ley municipal, lo han de ser en calidad de propias.

g) Las relaciones de cooperación

En páginas anteriores hemos visto que tanto las diputaciones provinciales, como los consejos comarcales tienen competencias en materia de cooperación y asistencia a los municipios, y se ha señalado hasta qué punto la ambigüedad legal en esta cuestión puede traducirse en una incierta

distribución de las mismas funciones entre ambas administraciones. Además, el artículo 168 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña atribuye también a la Generalidad competencias en materia de asistencia y cooperación económica, jurídica y técnica con los municipios, con lo cual la materia cooperación municipal viene a ser de la competencia concurrente de Generalidad, diputaciones provinciales y consejos comarcales.

Consciente probablemente de la excesiva dispersión de competencias en esta materia, el artículo 168.3 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña atribuye al Gobierno de la Generalidad la competencia para "establecer los criterios de coordinación en el ejercicio de las funciones de asistencia y de cooperación que la legislación de régimen local atribuye a la Administración de la Generalidad y a los entes locales supramunicipales". Estos criterios de coordinación habrían de establecer objetivos y prioridades, órganos de coordinación (64) y programas de financiación y de relación.

Estos criterios de coordinación han de ser elaborados con la participación de los consejos comarcales y de las diputaciones provinciales, y han de ser sometidos a debate

(64) La previsión contenida en el artículo 168.3.c) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, en el sentido de que el Decreto que fije los criterios de coordinación en materia de cooperación municipal ha de crear los órganos pertinentes de coordinación, ha sido incluida en el recurso de inconstitucionalidad presentado por el Gobierno del Estado contra la citada Ley, en base a que el artículo 58 de la Ley reguladora de las bases del régimen local exige una Ley para crear este tipo de órganos mixtos.

parlamentario previamente a su aprobación por Decreto (artículo 168.5 y 6 de la Ley municipal) (65).

Otra figura prevista en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que también tiene por finalidad coordinar e integrar en un esquema global los diversos servicios de cooperación municipal, es el Plan Director de Inversiones Locales de Cataluña, cuya finalidad es asegurar en todo el territorio de la Comunidad la prestación integral y adecuada de los servicios municipales (artículo 169).

Según el artículo 170 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, se integran en este Plan las aportaciones de la Generalidad, de los entes locales y de las demás administraciones públicas, destinadas a inversiones en obras y servicios de la competencia municipal, ya sean gestionadas por los propios ayuntamientos, por mancomunidades o por consejos comarcales.

En relación con la situación actual, el Plan Director deberá integrar desde el Plan único de obras y servicios, hasta los planes de cooperación de las diputaciones que

(65) A más de tres años de la promulgación de las leyes de organización territorial y régimen local de Cataluña, todavía no se ha promulgado la normativa que concrete esta coordinación. A principios de verano de 1.990 la Dirección general de administración local de la Generalidad dió a conocer una propuesta de "Decreto por el cual se establecen los criterios de coordinación en el ejercicio de las funciones de asistencia y de cooperación con los entes locales que tienen atribuidas la administración de la Generalidad y los entes locales supramunicipales".

dispongan de ellos, pasando por los planes de inversión de los diversos departamentos y organismos de la Generalidad, que tienen por objeto invertir en obras y servicios de la competencia municipal. Estos diversos planes pueden mantener su especificidad como programas anuales de ejecución del Plan Director de Inversiones locales (así lo dispone expresamente el artículo 172.4 de la Ley municipal en relación con el Plan único de obras y servicios), si bien, en calidad de tales programas anuales, han de ser aprobados todos ellos por el Gobierno de la Generalidad (66).

La participación local en el proceso de elaboración del Plan Director está asegurada por el artículo 173.2 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que establece que la elaboración del mismo está a cargo de la Comisión de Cooperación Local, con la ulterior aprobación por Decreto del Gobierno de la Generalidad.

Si tenemos en cuenta el ámbito y la duración (indefinida, si bien con revisiones cuatrianales) que ha de tener el Plan Director, no cabe duda que puede ser un instrumento fundamental para racionalizar un sector tan caótico como es el de la cooperación municipal. De momento, la elaboración de

(66) Según Francisco y Anabel Lliset, "El Plan director de inversiones locales es una especie de plan de planes, referido a las inversiones de interés local. Si los planes que integra el Plan director tienen una sustantividad propia, es obvio que este último no puede tener otro alcance que el de una presentación global de los primeros, a los que no puede añadir un plus de vinculación jurídica" ("Els plans sectorials de coordinació ...", página 87).

este Plan todavía no se ha iniciado realmente (67).

Un último aspecto de las relaciones de cooperación de la Generalidad con los entes locales es, según el artículo 177 de la Ley municipal y de régimen local, el de "cooperar en el ámbito de la investigación, el estudio, la información y la difusión de las materias que afectan a la administración local de Cataluña". Esta función corresponde a la Escuela de Administración Pública de Cataluña, que también debería participar en el proceso de selección, formación y perfeccionamiento de los funcionarios de los entes locales.

De hecho, esta Escuela lleva años constituida, y en su Consejo Rector hay representantes locales. Ahora bien, su actividad ha estado básicamente orientada a cubrir las necesidades del Gobierno de la Generalidad, de modo que no

(67) Como ya he comentado en páginas anteriores, hay un acuerdo de la Comisión de cooperación local de Cataluña, de junio de 1.990, de crear una subcomisión para elaborar este Plan. En otro orden de consideraciones, si tenemos en cuenta que el Plan director de inversiones locales es un plan de coordinación, de los previstos en el artículo 59 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, la regulación que del mismo hacen la Ley municipal de Cataluña y la de regulación provisional de las competencias de las diputaciones, puede resultar inconstitucional, al no cumplir los requisitos del citado precepto de la Ley básica en relación a estos planes (en concreto, incumple claramente los requisitos del artículo 59.2, según el cual "En todo caso, la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades de control que se reserven las Cortes generales o las correspondientes Asambleas legislativas").

puede afirmarse válidamente que, en la práctica, haya supuesto un ejercicio efectivo de cooperación de la Generalidad con la administración local de Cataluña.

h) Las relaciones de control

Sólo una muy breve referencia a esta cuestión, pues de hecho a partir de la Ley reguladora de las bases del régimen local las funciones administrativas de control que puedan corresponder a la Administración del Estado o a la de las comunidades autónomas sobre los entes locales están estrictamente tasadas, y limitadas al control de legalidad.

En la medida que uno de los aspectos que integran el ámbito material de las bases del régimen local es, como hemos visto, regular la garantía institucional de la autonomía local, es evidente que la legislación catalana en la materia no puede establecer medidas o niveles de control administrativo sobre la actividad de la administración local que no tengan una cobertura formal clara en la legislación básica del Estado (68).

(68) La Sentencia del Tribunal Constitucional de 11 de noviembre de 1.988, declarando inconstitucionales algunos preceptos de la Ley //1.984, de 28 de octubre, sobre medidas de adecuación del ordenamiento urbanístico de Cataluña, además de insistir en la ya conocida jurisprudencia constitucional de no admisibilidad de los controles administrativos de oportunidad sobre actos locales dictados en el ejercicio de competencias propias, insiste también en que la legislación autonómica de desarrollo de las bases del régimen local no puede disminuir los niveles de autonomía municipal garantizados a nivel estatal.

De este modo, las relaciones administrativas de control sobre la actividad local previstas en la Ley municipal y de régimen local de Cataluña (principalmente, artículos 164 y siguientes), son las mismas que ya habían sido previstas en la legislación básica, y cuyo ejercicio ya se preveía que podía corresponder a las comunidades autónomas.

Hay sin embargo un punto en el que el legislador catalán regula un nivel de potestades administrativas de control de la actividad local, de mayor intensidad que lo previsto en la legislación básica.

Se trata del artículo 165 de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña, que fija un plazo de dos meses para que la Generalidad pueda requerir la modificación o bien impugnar un acto o disposición local que infrinja el ordenamiento jurídico.

En cambio, el artículo 65 de la Ley básica reduce este plazo, para formular el requerimiento al ente local, a quince días; esta ampliación de plazo, lógicamente, viene a suponer una ampliación de las posibilidades de control de la administración de la Generalidad sobre los entes locales afectados (69). Por lo demás, el régimen de controles administrativos de legalidad previstos en la legislación catalana de régimen local coincide con los previstos en la legislación básica.

(69) Así lo ha entendido el Gobierno del Estado, que ha incluido este precepto en el recurso de inconstitucionalidad que ha presentado contra diversos preceptos de esta Ley.

5.- VALORACION GENERAL

La escasa autonomía que, como hemos tenido ocasión de analizar en capítulos anteriores, tiene la Generalidad de Cataluña para regular su régimen local, hace que resulte obligado el mantenimiento en esta comunidad de un sistema de competencias locales altamente condicionado por la legislación estatal, y que se caracteriza por garantizar unos ámbitos competenciales determinados a favor de municipios y provincias, que resultan indisponibles por el legislador autonómico.

Habida cuenta de esta situación, cuando el legislador catalán dispone la institucionalización de un nuevo nivel de administración local previsto en el Estatuto, la comarca, se ve obligado a hacerlo sin apenas detrimento de los niveles municipal y provincial, generales en todo el Estado. De ahí que las competencias comarcales acaben siendo en gran parte concurrentes con las municipales o las provinciales.

Por una parte, hemos visto como el artículo 25 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña define del interés comarcal materias también consideradas de interés municipal por el artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, de modo que las leyes sectoriales que regulen estas materias habrán de garantizar necesariamente la intervención de municipios y comarcas en la gestión de las mismas.

En estos casos, además, el interés de los entes comarcales en estas materias es directo, y no en tanto que entidad supramunicipal, como podría ser el caso de las diputaciones provinciales; es decir, las competencias que la legislación sectorial defina a favor de las comarcas en

relación con estos sectores de actividad no tienen porque plantearse, en absoluto, desde una perspectiva de supramunicipalidad, es decir, de coordinación o apoyo de las competencias municipales concurrentes, y por lo tanto en un plano de relación en principio mediata con los ciudadanos, sino que pueden plantearse perfectamente desde la lógica de la relación directa con el ciudadano, con total independencia de las competencias o los servicios municipales.

Esta nota me parece de la mayor importancia, pues hace que le resulte muy difícil a la legislación sectorial definir un orden coordinado de competencias municipales y comarcales, que pueden ser de idéntica naturaleza. En estas circunstancias, hay un elevado riesgo de que la concurrencia de competencias acabe en conflicto.

Una forma razonable de articulación de competencias municipales y comarcales en los sectores de actividad definidos del interés propio de ambas instituciones, sería la de establecer que las competencias comarcales se han de situar en el plano de la supramunicipalidad -tal como sucede con las diputaciones-, de modo que no hubiera lugar a la competitividad entre municipios y comarcas para prestar servicios similares, y con los mismos destinatarios. Pero la Ley de organización comarcal no se define claramente a favor de este modelo.

Otro sistema de articulación de competencias concurrentes de municipios y comarcas, podría ser la mutua exclusión territorial de unas y otras, en el sentido de que corresponda el ejercicio de la competencia al municipio en determinados casos (por ejemplo, en los mayores de un determinado tamaño poblacional), y a la comarca en los demás

casos (por ejemplo, en los municipios pequeños) (70). Tampoco este modelo de articulación se establece de forma expresa en la legislación catalana que estamos estudiando.

Lo cierto es que el legislador catalán de régimen local y organización territorial no se ha planteado este problema, y crea las condiciones para que municipios y comarcas sean titulares de idénticas competencias concurrentes, sin establecer mecanismos o criterios de articulación o coordinación del ejercicio de unas y otras. Habrá que ser el legislador sectorial quien, al regular las competencias locales en la materia de que se trate, introduzca éstos u otros mecanismos que permitan articular de forma coordinada las competencias municipales y comarcales en el sector.

(70) Puede estudiarse, en este sentido, el precedente de la reforma de los Kreis germanos -en cierto modo, comparables a nuestras comarcas-, impulsada por Gneist en 1.872, y en la que, según nos refiere José Esteve Pardo, uno de los elementos esenciales fue permitir la institución de la ciudad-kreis, con lo que se buscaba evitar la confrontación entre sociedad urbana y rural en el seno del kreis ("La reforma de Rudolf von Gneist i la seva definitiva empremta en l'actual conformació del kreis o ens comarcal alemany", páginas 23 y 24). La figura del municipio-comarca tiene escasa cobertura legal en nuestro derecho positivo, en el que las comarcas son definidas como agrupación de municipios (artículo 42 de la Ley reguladora de las bases del régimen local); sin embargo, nada impediría que las leyes sectoriales atribuyeran determinadas competencias de acuerdo con un criterio similar: directamente a los municipios a partir de determinada capacidad, y a los consejos comarcales, en relación con el resto de municipios de la comarca.

Por otra parte, las leyes que estudiamos en este capítulo tampoco resuelven la articulación de competencias concurrentes entre consejos comarcales y diputaciones provinciales. Que se da esta concurrencia es evidente, por lo que hemos visto en los apartados anteriores; ambas entidades tienen atribuidas competencias en materia de suplencia en la prestación de servicios municipales obligatorios, de cooperación con los servicios municipales, de prestación de servicios supramunicipales y de coordinación de los servicios municipales entre sí.

En las páginas 1.009 y siguientes hago referencia a algunas interpretaciones de diversos autores, tendentes a defender determinados modelos de especialización y de "división del trabajo" entre consejos comarcales y diputaciones provinciales; pero no se trata más que de propuestas, o de interpretaciones más o menos discutibles de las leyes, pues éstas no ofrecen un esquema cierto de articulación entre ambos niveles de administración local en el ejercicio de las competencias que uno y otro ostentan concurrentemente.

En consecuencia, en el sistema de competencias locales que perfila la legislación catalana de régimen local y organización territorial, queda una importante cuestión por resolver, que es la de establecer los mecanismos que hagan posible el desarrollo de los consejos comarcales, en los mismos campos de actividad de ayuntamientos y diputaciones, y sin que ello suponga erosionar más allá de lo permitido por la legislación básica las competencias de estos últimos.

CAPITULO QUINTO

BREVE REFERENCIA A LA LEGISLACION SECTORIAL

Como ya nos consta, la determinación concreta de las competencias locales es una operación que, en gran medida, se remite al legislador sectorial, el cual, por lo menos al regular las materias previstas en el artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local -o, lo que viene a ser lo mismo, las del artículo 63.2 de la Ley municipal de Cataluña-, deberá precisar las potestades, capacidades o responsabilidades que se atribuyen a los municipios, o a las comarcas -por lo menos en relación a las materias previstas en el artículo 25.2 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña-, o, en su caso a las diputaciones u otras entidades locales.

Recordemos que el legislador sectorial catalán está vinculado por la Ley estatal básica de régimen local, en el sentido de que el municipio debe poder ejercer competencias en cada una de las materias previstas en su artículo 25.2, competencias que según el artículo 63.2 de la Ley municipal de Cataluña han de tener la calidad de propias; también sabemos que no existe obligación semejante a favor de las diputaciones provinciales.

Por lo que se refiere a los consejos comarcales, el artículo 25.2 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña emplea idéntica forma a la usada por el artículo 25.2 de la Ley básica a favor de los municipios. Tanto en relación con las comarcas, como con los municipios, hemos visto que las previsiones de la legislación de régimen local y organización territorial de Cataluña tienen un cierto grado de

vinculatoriedad para con el legislador sectorial, pues han tenido que ser aprobadas según un procedimiento especial y, en principio, sólo pueden ser modificadas con arreglo al mismo, exigiéndose para ello la mayoría absoluta del Parlamento.

Es obligada, pues, la siguiente referencia a la legislación sectorial de Cataluña, para comprobar hasta qué punto se cumplen las remisiones que hace a la misma la legislación de régimen local, y para analizar el ámbito concreto de las competencias locales.

Con esta finalidad, se han estudiado las leyes reguladoras de los diversos sectores de actividad previstos en los artículos 63.2 de la Ley municipal y 25.2 de la Ley de organización comarcal de Cataluña.

Aunque desde el punto de vista del desarrollo de las previsiones de la legislación básica de régimen local, el interés se centraría en la legislación sectorial posterior a abril de 1.985, y desde el punto de vista de las previsiones de la legislación catalana de régimen local y organización territorial, sólo cabe hablar de legislación sectorial que cumple sus remisiones a partir de mayo de 1.987, he preferido tener en cuenta la legislación sectorial promulgada por la Generalidad a partir de su institucionalización plena, en 1.980, a fin de disponer de una mejor perspectiva.

He de insistir en que, al igual que lo que sucede en el último capítulo de la segunda parte del presente estudio, este análisis de la legislación sectorial es superficial y muy resumido, y no pretende tener más valor que el de comprobar hasta qué punto se cumplen las líneas generales del modelo vigente de competencias locales. No se pretende, pues, ofrecer un análisis completo de las competencias locales en los diversos sectores de actividad, lo cual desbordaría, con mucho, las dimensiones y finalidades de este estudio.

Nótese, por último, que se habla en todo momento de legislación, y no de normativa sectorial. Ello no quiere decir que no haya normas de rango reglamentario que entren a regular competencias locales, sino que no las tomo en consideración, convencido de su ilegalidad, habida cuenta de la rotunda reserva de ley en la materia, tal como hemos visto.

1.- SEGURIDAD CIUDADANA

Según el primer epígrafe del artículo 25.2 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, los ayuntamientos han de ostentar competencias, definidas por la correspondiente legislación sectorial, en materia de seguridad en los lugares públicos.

Según la distribución constitucional y estatutaria de competencias, la regulación de estas materias es en gran parte de la competencia del Estado, correspondiéndole tan solo a la Generalidad, según el artículo 13.3 del Estatuto de autonomía de Cataluña, la coordinación de la actuación de las policías locales.

En desarrollo de esta competencia (1), se promulgaría la Ley 10/1.984, de coordinación de las policías locales de Cataluña (2), que intenta definir con un cierto rigor el

(1) En el ejercicio de esta competencia, la Generalidad también se va a ver condicionada por la legislación del Estado. Concretamente, el artículo 39 de la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (reproducido en la página 678, en nota 11) da una definición bastante precisa acerca de qué contenido cabe dar a estas potestades de coordinación.

(2) El modelo de esta Ley, que se anticipó a la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, va a ser compartido por varias comunidades autónomas. Así lo refiere Luis M. Díez-Picazo: "Algunas comunidades autónomas se anticiparon a la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y comenzaron a dictar normas de coordinación de policías locales. En esta línea han sido punta de lanza las/....."

contenido de esta función de coordinar la actuación de las policías locales (3).

.../... comunidades autónomas de Andalucía y Cataluña. En ambos casos, las normas autonómicas se tradujeron en la creación de *comisiones de coordinación*, con representación de la Comunidad autónoma y los entes locales, cuyas funciones son fundamentalmente de asesoramiento y arbitraje. Sobre este modelo, han creado también comisiones de coordinación las comunidades autónomas de Murcia, Canarias, Castilla-León y Madrid" ("Policía local", página 1.443).

(3) Artículo 2: "A los efectos de esta Ley se entiende por "coordinación de la actuación de las policías locales" la determinación de los medios y de los sistemas de relación que hacen posible su acción conjunta mediante las autoridades competentes, de modo que se consiga la integración de las respectivas actuaciones particulares en la globalidad del sistema de seguridad ciudadana que les es confiada". Artículo 3: "1. La coordinación de la actuación de las policías locales a que se refiere el artículo anterior comprende, entre otras, las funciones siguientes: a) Establecer las normas básicas de estructura y organización interna, a las que se han de ajustar los reglamentos de las policías locales de Cataluña. b) Promover la homegenización de sus medios técnicos. c) Fijar las condiciones básicas de acceso, de formación y de promoción de los policías locales, y establecer los medios necesarios para ello. d) Establecer los criterios que harán posible un sistema de información recíproca. e) Dar a las entidades locales que lo soliciten el asesoramiento necesario en esta materia. f) Canalizar la colaboración eventual entre las diversas entidades locales a fin de atender sus necesidades temporales o extraordinarias. g) Favorecer y fomentar .../...

Se trata de una ley que pretende ser sumamente respetuosa con la integridad competencial y la autonomía de las entidades locales, tal como lo indican las continuas referencias que de ello se hacen (4), así como el hecho de crear un órgano de coordinación (la Comisión de coordinación de las policías locales de Cataluña) en el que el número de representantes locales es mayoritario (5). No es de extrañar, pues, que esta Ley fuera consensuada en su momento con las entidades asociativas de los entes locales de Cataluña, y fuese aprobada por amplia mayoría parlamentaria.

Sin embargo, a pesar de que se trata de una Ley que quiere ser respetuosa con la autonomía local, y, por ello, de

.../... la creación de servicios de policía intermunicipal o comarcal en las zonas donde los ayuntamientos correspondientes no puedan afrontar los gastos de una policía propia o bien donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de policías locales".

(4) Así, el artículo primero empieza afirmando que "esta ley tiene por objeto establecer, respetando la autonomía municipal, ...". Por su parte, en el artículo 3.2 podemos leer que "estas funciones (de coordinación de la actuación de las policías locales) se han de ejercer en todos los casos respetando las competencias de las autoridades locales en materia de policía local".

(5) Según el artículo 5.2, la Comisión de coordinación de las policías locales de Cataluña, "adscrita al Departamento de Gobernación, será constituida por quince miembros, que son: el Consejero de Gobernación, como presidente, y catorce vocales, diez en representación de los ayuntamientos y cuatro en representación de la Generalidad de Cataluña".

ser una norma pacíficamente aceptada por los representantes municipales, también es cierto que probablemente haya devenido parcialmente inconstitucional, a partir de la promulgación de la Ley reguladora de las bases del régimen local, y precisamente por incumplir uno de los requisitos de la Ley básica de garantía de la autonomía local.

En efecto, al estudiar la institución de la coordinación de las competencias locales por parte de las comunidades autónomas o el Estado, hemos visto que el artículo 59 de la Ley 7/1.985 exige que estas potestades de coordinación han de ser perfectamente definidas y delimitadas por la ley, que ha de precisar, "con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación", así como el control que sobre su ejercicio se reserve a favor del Parlamento (6).

El hecho que el artículo 3 de la Ley de coordinación de las policías locales haga una lista abierta, indicativa, de las posibles funciones de coordinación de la actuación de las policías locales (habla de "entre otras"), unido a la ausencia de la menor referencia a un posible control parlamentario de esta actividad de coordinación, hace que resulten vulneradas las previsiones de la Ley básica, y que, por este motivo, quepa hablar de probable inconstitucionalidad, sobrevenida, de algunos aspectos de esta Ley sectorial.

(6) La necesaria observancia de los preceptos de la legislación básica de régimen local por parte de las leyes autonómicas de coordinación de las policías locales viene también exigida, de forma expresa, por la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, cuyo artículo 39 contiene referencias explícitas a aquella legislación básica.

En todo caso, la amplia aceptación de que ha gozado esta ley deja sin justificación, al menos de momento, su impugnación ante el Tribunal Constitucional.

Este mismo espíritu de consenso institucional y político presidió la elaboración y aprobación de la Ley 27/1.985, de 27 de diciembre, de la Escuela de Policía de Cataluña, institución a la cual se encomienda tanto la formación de los efectivos de la policía autonómica, como a los de la policía local (7).

En este sentido, cabe afirmar que la Ley de la Escuela de la policía de Cataluña desarrolla uno de los capítulos en que se concreta la coordinación de las policías locales. Sin embargo, no hay en la citada Ley ningún precepto que obligue a los ayuntamientos a formar sus policías en esta Escuela, de modo que la utilización de sus servicios por parte de las policías locales es en último término voluntaria (8). Hoy por

(7) Artículo 3: "1. Corresponde a la Escuela de Policía de Cataluña, entre otras, las funciones siguientes: a) Formar los miembros del Cuerpo de la Policía Autonómica Mozos de Escuadra y de cualquier otro cuerpo de seguridad dependiente o que pueda depender de la Generalidad. b) Formar a los miembros de las policías locales de Cataluña, de acuerdo con lo que establece la Ley 10/1.984, de 5 de marzo, de coordinación de las policías locales de Cataluña ...".

(8) En realidad, la existencia de una Escuela que preste servicios, garantizando un mínimo rigor, para la formación de las policías locales, es algo que interesa a la mayoría de municipios; en su estudio sobre "La policía local a Catalunya, 1.983", Anna Alabart y Juli Sabaté ponen de relieve (páginas 118 y siguientes) el bajísimo nivel de formación de la mayoría de policías locales de Cataluña; de hecho, sólo el/.....

hoy, por lo tanto, puede afirmarse que la Ley de la Escuela de la policía de Cataluña es perfectamente inocua desde el punto de vista de las competencias y de la integridad competencial de los ayuntamientos.

.../... municipio de Barcelona podía afrontar por su cuenta la formación de sus agentes de policía. De este modo, la creación de la Escuela de la Policía de Cataluña fue seguida del cierre de las instituciones o servicios de formación de que se habían ido dotando algunos municipios medianos y grandes, y del inicio de negociaciones para la integración en esta Escuela de la de la Guardia Urbana de Barcelona (según previsiones de la disposición transitoria única de la Ley que comentamos). Sin embargo, en los últimos meses parece haberse paralizado este proceso.