

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

(25 de 28)

## 9.- TRANSPORTE PUBLICO DE VIAJEROS

Según el artículo 25.2.11) de la Ley reguladora de las bases del régimen local (y, en el mismo sentido, el 63.2.m) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña), los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias en materia de transporte público de viajeros (126).

Por su parte, el Estatuto de autonomía atribuye a la Generalidad de Cataluña competencias exclusivas en materia de ferrocarriles, transportes terrestres, centros de contratación y terminales de carga, sin perjuicio de la competencia estatal sobre tráfico y circulación (artículo 9.15), así como competencias de ejecución de la legislación del Estado sobre la ordenación del transporte de mercancías y viajeros dentro de Cataluña (artículo 11.9) (127).

En este marco, la Generalidad promulga la Ley 12/1.987, de 28 de mayo, de regulación del transporte de viajeros por carretera mediante vehículos de motor, que concreta la competencia municipal en la materia, estableciendo que los

---

(126) Analiza la problemática actual del servicio público de transportes urbanos y las competencias locales en este sector Agustín E. de Asís Roig, "Los transportes urbanos colectivos", especialmente las páginas 1.561 y siguientes. Asimismo, sigue siendo fundamental para el estudio de este sector de actividad "El servicio público de los transportes urbanos", de Eduardo García de Enterría.

(127) Para el estudio de las competencias de la Generalidad en este sector, me remito al estudio de Manuel M. Vicens Matas, "Transports".

municipios son competentes para la planificación, coordinación y gestión del transporte público urbano de viajeros (128).

Se sigue, pues, la tendencia, ya comentada en capítulos anteriores, de la legislación española en esta materia, de limitar las competencias municipales sobre los transportes públicos de viajeros al transporte urbano (129).

La limitación de las competencias municipales en materia de transporte público de viajeros al que tenga carácter de urbano, o asimilado, supone, al menos formalmente, una restricción del alcance de las competencias municipales en

---

(128) Artículo 29 de la Ley 12/1.987: "1. Los municipios ejercen las competencias de planificación, de ordenación y de gestión de los transportes públicos urbanos de viajeros, de acuerdo con la legislación de régimen local y lo que dispone esta Ley. Se consideran servicios de transporte urbano los que discurren íntegramente por suelo urbano o urbanizable, dentro del mismo término municipal. 2. Asimismo tienen el carácter de urbanos aquellos servicios exclusivamente dedicados a comunicar suelos urbanos y urbanizables situados dentro de un mismo término municipal".

(129) De hecho, lo más probable es que cualquier transporte de viajeros que se plantee a nivel municipal sea íntegramente urbano, o comunique núcleos urbanos o suelo urbanizable del mismo municipio; pero ello no excluye la posibilidad, por muy remota que sea, de que a un municipio le interese establecer un servicio de transporte público de viajeros de carácter netamente rural, por ejemplo; en este caso, aunque el transporte proyectado sea totalmente intramunicipal, según la ley que estudiamos no sería de la competencia municipal, al no tener el carácter de transporte urbano.

la materia, que deberían poder comprender también el que, siendo intramunicipal, no tuviera la naturaleza de urbano.

Se trata, sin embargo, de una limitación más formal que efectiva, pues en principio si hay interés en un municipio para establecer un servicio de transporte público de viajeros, lo normal es que sea de naturaleza urbana, o para comunicar núcleos urbanos. Por lo tanto, por lo que llevamos visto de esta Ley, hay que afirmar que respeta sustancialmente los requisitos de competencia municipal establecidos por la legislación básica de régimen local.

En lo que no resulta tan respetada esta integridad competencial de los entes locales es cuando la Ley que comentamos prevé la posible afectación de los servicios de transporte urbano de viajeros por las potestades de planificación y coordinación de la Generalidad.

La Ley prevé en varios de sus puntos que la administración de la Generalidad pueda condicionar los servicios de transporte urbano de viajeros a sus potestades de planificación y de coordinación (130).

---

(130) Así, el artículo 2.2 establece que "corresponde a la Generalidad planificar, coordinar y regular los transportes" que transcurren íntegramente en el territorio de Cataluña, entre los que hay que incluir, lógicamente, los urbanos de las ciudades de Cataluña. El artículo 4 establece que "el Plan de transportes de viajeros de Cataluña es una figura de planeamiento que tiene por objeto la definición de la red de servicios y equipamientos de transporte de viajeros completa y coordinada de todos los modelos", incluyendo evidentemente los transportes urbanos; la aprobación de esta Plan compete, según este mismo artículo 4, al Gobierno de la Generalidad, y no se prevé ningún trámite de intervención local. Según el ..../....

Ciertamente, nada hay que objetar, sino todo lo contrario, a este interés que pone la Ley de regulación del transporte de viajeros en que los diversos sistemas de transporte estén coordinados y debidamente planificados, y es evidente que, en el marco de Cataluña, estas funciones corresponden a la Generalidad (131).

---

.../... artículo 29.4, "en cualquier caso, las competencias en materia de transporte urbano se han de ejercer con sujeción a la planificación territorial y, eventualmente, de acuerdo con los planes específicos de transporte que pueden ser elaborados por la administración autonómica en función de las exigencias generales para ordenarlos". Por su parte, el artículo 30.2 dispone que "corresponde a la administración autonómica la coordinación entre los transportes urbanos y los interurbanos". Finalmente, el artículo 44 establece que "la coordinación entre las diferentes modalidades de transporte en las áreas urbanas ha de tender a conseguir que la explotación se haga como si integrasen una sola red".

(131) Dice Agustín E. de Asís: "la creciente dimensión supramunicipal del transporte urbano, unido con el sentido de las competencias autonómicas, tanto en materia de transportes como dentro del régimen local, las convierten en unas instancias aptas para abordar formas específicas de resolución de los problemas que dentro de cada una de ellas presentan este tipo de transportes. Así lo establece de forma expresa el número 3 del artículo 113 de la Ley de ordenación de los transportes terrestres, para el caso de que el transporte urbano trascienda los intereses locales, o más claramente en la Ley de Cataluña 12/1.987, sobre transporte de viajeros por carretera, que en el número 2 de su artículo 30 indica: "corresponderá a la administración autonómica la coordinación entre los transportes urbanos e interurbanos". Debido a este papel de coordinación es lógico que puedan llegar a ..../....

Ahora bien, nos consta también que la Ley básica de régimen local, en sus artículos 58 y 59, establece unos requisitos de participación local en los instrumentos de planificación elaborados por otras administraciones públicas, y que les afecten, así como unas limitaciones a las potestades estatales o autonómicas de coordinación sobre los entes locales. Y advertimos que estos requisitos no se cumplen en la Ley que comentamos, pues en ningún momento se garantiza esta participación local en la planificación autonómica relativa al transporte (132), y los principios a que ha de atender, según el artículo 43 de la Ley que comentamos, la función coordinadora del transporte que le corresponde a la Generalidad, no incluyen los de defensa de la autonomía y la integridad competencial local que exige el artículo 59 de la Ley básica de régimen local.

---

.../... desempeñar un papel principal en la ordenación y gestión de estos servicios, como, por otro lado, se desprende de la propia legislación autonómica, aparecida al efecto" ("Los transportes urbanos colectivos", páginas 1.565 y 1.566).

(132) Tan es así que cuando la Ley regula la Comisión de Transportes de Cataluña (artículo 62), órgano consultivo y asesor de la Generalidad, entre cuyas funciones está la de participar en la elaboración de los planes de transportes urbanos e interurbanos, en ningún momento exige que los municipios deban estar representados en la misma. El hecho que en la Comisión de transportes de Cataluña (creada por primera vez por el Decreto de 9 de mayo de 1.979) haya representantes locales, no nos impide seguir afirmando que la Ley no lo garantiza, de modo que tampoco aprovecha esta vía para asegurar la participación local en la elaboración de los planes que aprueba la Generalidad.

En consecuencia, la Ley que comentamos incumple algunas previsiones de los artículos 58 y 59 de la Ley básica, pudiendo incurrir, por esta causa, en algún motivo de inconstitucionalidad.

Por otra parte, la Ley 12/1.987, de ordenación del transporte, también respeta y garantiza la competencia municipal sobre el transporte en auto-taxi, al establecer que en todo tipo de transporte mediante vehículo de un máximo de cinco plazas, incluso si es interurbano, se exigirá la correspondiente licencia municipal de todo ayuntamiento en cuyo término se pretenda admitir pasajeros (133).

También se respeta en términos razonables la integridad de las competencias municipales en lo relativo a la construcción y explotación de las estaciones de viajeros, pues el artículo 36 dispone la necesidad de un informe previo del ayuntamiento, para que la Generalidad pueda otorgar la concesión, y exige el acuerdo municipal y la conformidad con el planeamiento urbanístico, para determinar su localización.

Finalmente, el artículo 30.3 prevé que en los municipios de menos de cien mil habitantes, el transporte urbano de viajeros pueda integrarse en las concesiones

---

(133) Artículo 38.3: "Corresponde a los ayuntamientos o a los entes metropolitanos legalmente constituidos la ordenación y la gestión de los servicios urbanos de transporte con vehículos de capacidad máxima de cinco plazas, incluida la del conductor. En este supuesto, incluso para los servicios interurbanos, la licencia municipal es condición indispensable para poder admitir pasajeros desde el municipio de que se trata, sin perjuicio de la autorización necesaria de la Generalidad".

zonales, que son de la competencia autonómica. Ahora bien, la integridad de las competencias municipales queda a salvo, pues se exige la conformidad del ayuntamiento para poder efectuar esta integración.

Por último, hay que tener en cuenta que en la regulación de las competencias locales en materia de transporte urbano de viajeros, desempeña un papel fundamental la Ley 7/1.987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas en su zona de influencia directa, pues, como hemos visto en su momento (páginas 957 y 960 y siguientes), esta Ley crea una entidad metropolitana con competencias específicas en materia de transportes urbanos, y define un marco territorial y unas competencias de planificación y coordinación en esta materia (134).

---

(134) Agustín E. de Asís comenta, en términos elogiosos desde la perspectiva de la autonomía local, el contenido de esta Ley, al compararla con la Ley 5/1.985, de 16 de mayo, de creación del Consorcio regional de transportes públicos regulares de Madrid, pues la organización gestora del servicio tiene naturaleza local, y las técnicas de coordinación que se regulan dejan cabalmente a salvo los diversos niveles de intereses públicos afectados ("Los transportes urbanos colectivos", páginas 1.567 y 1.568).

## 10.- CULTURA Y OCIO

El artículo 25.2.m) de la Ley reguladora de las bases del régimen local incluye entre las competencias que han de ejercer, en todo caso, los municipios, las "actividades e instalaciones culturales y deportivas", la "ocupación del tiempo libre" y el "turismo". Idéntico mandato encontramos en el artículo 63.2.n) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Por su parte, el artículo 25.1 de la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña establece que las leyes sectoriales que promulgue el Parlamento de Cataluña han de otorgar a la comarca competencias en materia de cultura y de deporte.

El Estatuto de autonomía de Cataluña define, en diversos apartados de su artículo 9, como de la competencia exclusiva de la Generalidad la cultura, los archivos, bibliotecas, museos, hemerotecas, conservatorios de música y servicios de bellas artes, el turismo, los deportes y el ocio, los espectáculos y los casinos y los juegos y apuestas.

En uso de estas atribuciones, la Generalidad ha elaborado diversas leyes regulando los sectores citados. Veamos hasta qué punto esta legislación define competencias locales, en los términos previstos por la legislación de régimen local.

## a) Normalización lingüística

En primer lugar, y aunque su alcance trascienda, con mucho, lo estrictamente cultural, veamos, por su gran importancia institucional, la Ley 7/1.983, de normalización lingüística de Cataluña. El objetivo de esta Ley es básicamente "normalizar" el uso del catalán, y las principales medidas que toma con esta finalidad son las de asegurar su utilización en la enseñanza, en los medios de comunicación y en las relaciones administrativas y jurídicas, en general, al tiempo que prevé acciones públicas para el fomento del conocimiento de esta lengua entre la población.

Las entidades locales, en tanto que administración de Cataluña, se ven lógicamente afectadas por esta Ley, pues, entre otros extremos, han de estar en condiciones de garantizar que los ciudadanos puedan usar con normalidad el catalán en sus relaciones con las mismas, y también deben publicar en lengua catalana sus disposiciones.

Se trata, sin embargo, de cuestiones poco relevantes desde el punto de vista del objeto del presente estudio, pues desde la perspectiva de las competencias locales, es muy escasa la trascendencia de esta Ley.

En primer lugar, la Ley de normalización lingüística impone una obligación a los ayuntamientos, que es la de determinar y rotular en lengua catalana la denominación de las vías urbanas (artículo 12), estableciéndose un plazo de dos años para la correcta rotulación en catalán de todas las existentes (135).

---

(135) Disposición transitoria segunda: "1. Todos los rótulos indicadores a que hace referencia el artículo 12 (incluye tanto los de carácter urbano, como los que son ...../.....

Por otra parte, esta Ley también establece la obligación de las entidades locales, al igual que la administración de la Generalidad, de fomentar el uso del catalán en las diversas actividades sociales, y prevé la posibilidad de que puedan conceder beneficios fiscales con esta finalidad (136).

Finalmente, el artículo 26 de esta Ley (137) también prevé que los entes locales puedan colaborar con la

---

.../... competencia de la Generalidad) y que no están escritos en catalán o lo están incorrectamente, han de ser escritos en catalán en el plazo máximo de dos años. Ello no obstante, en el caso de la toponimia urbana, al lado de los nuevos indicadores escritos en catalán, se pueden conservar los indicadores antiguos, si éstos tienen una larga tradición o un diseño artístico".

(136) Artículo 25 de la Ley de normalización lingüística: "1. El Consejo ejecutivo de la Generalidad ha de fomentar la normalización del uso del catalán en las actividades mercantiles, publicitarias, culturales, asociativas, deportivas y de cualquier otra naturaleza. 2. Del mismo modo lo han de hacer, en el ámbito correspondiente, las corporaciones locales, las cuales pueden otorgar reducciones o exenciones de obligaciones fiscales para los actos relacionados con la normalización del uso de la lengua catalana".

(137) Artículo 26 de la Ley de normalización lingüística: "Allá donde así lo exija la situación sociolingüística, el Consejo ejecutivo, de acuerdo con las corporaciones locales afectadas, ha de crear o subvencionar centros especialmente dedicados, en todo o en parte, a fomentar el conocimiento, el uso y la divulgación de la lengua catalana".

administración de la Generalidad en el establecimiento de centros especialmente dedicados al fomento de la lengua catalana, en aquellas zonas que lo requieran de forma especial. El acuerdo de las entidades locales afectadas es un claro requisito para la formalización de estas experiencias de colaboración.

Se trata en todos los casos de definir servicios que pueden prestar las entidades locales para el objetivo de la normalización lingüística. Aunque en algunos casos puede hablarse de cargas, lo son en el marco de sus competencias ordinarias, y más que de imposiciones, en realidad se trata del reflejo normativo de actuaciones que por propia iniciativa ya habían emprendido, antes de promulgarse la Ley, numerosas entidades locales.

#### **b) Bibliotecas**

La primera Ley de contenido estrictamente cultural que promulga la Generalidad es la 3/1.981, de 22 de abril, de bibliotecas (138). Se trata de una Ley profundamente intervencionista, que establece que todas las bibliotecas públicas o de interés público existentes en Cataluña -a excepción de las de titularidad estatal- se han de someter a la inspección, tutela o coordinación de la Generalidad, y han de adaptar su funcionamiento a la reglamentación que apruebe la administración autonómica (139).

---

(138) Explica el sentido y contenido general de esta Ley Martín Bassols, en su comentario sobre "Cultura".

(139) Artículo 5 de la Ley de bibliotecas: "Todas las bibliotecas que entran dentro del ámbito de esta Ley se han de someter a la inspección, tutela o coordinación, según ..../...

La aplicación de estas previsiones a las bibliotecas titularidad de las entidades locales, no puede serles en absoluto impuesta, pues sin lugar a dudas afectaría la elemental autonomía organizativa que municipios y demás entes locales pueden aplicar a sus servicios, y más si se trata de servicios de su competencia, como es el caso de las bibliotecas -que, por cierto, son servicio municipal obligatorio para los ayuntamientos de más de cinco mil habitantes-.

Sin embargo, esta Ley no impone sin más la adaptación de los reglamentos de todas las bibliotecas públicas -entre ellas, las locales- a la normativa que elabore la administración de la Generalidad, o la disponibilidad de las mismas bibliotecas para ser objeto de inspección, tutela o coordinación por parte de funcionarios de la Generalidad.

De hecho, lo que viene a disponer esta Ley es que este sometimiento de las bibliotecas públicas a la regulación y demás facultades de intervención de la Generalidad ha de ser voluntariamente aceptado (140), si se quiere aspirar a las

---

.../... proceda, de la Generalidad, la cual ha de adoptar las medidas necesarias para asegurar el correcto funcionamiento de las mismas". Artículo 6.2: las bibliotecas afectadas por esta Ley, que son las públicas y las privadas de interés público, "tanto las existentes, como las de nueva creación, han de proceder a la adaptación de sus normas interiores al reglamento establecido por el Departamento de cultura y medios de comunicación, oído el consejo de bibliotecas, y, si procede, en los términos y en la forma que indique el convenio mediante el cual se establezcan el tipo y el alcance del servicio público y la contraprestación de la ayuda oficial".

(140) Martín Bassols, al comentar el artículo 9.6 del .../....

ayudas económicas establecidas por los presupuestos de la Generalidad. Abunda en este sentido el contenido del artículo 8, que prevé la formalización de convenios entre Generalidad y municipios, para una razonable cobertura del servicio público de bibliotecas en las poblaciones catalanas (141).

---

.../... Estatuto de autonomía de Cataluña, analizando las competencias de la Generalidad en materia de depósitos culturales, considera que "las comunidades autónomas deberán respetar las iniciativas fundacionales de las corporaciones locales (Ley 7/1.985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local, artículo 25.2.m). Si bien el régimen jurídico de estos centros de depósito cultural quedará sometido a la legislación de la Generalidad y, si procede, del Estado, de acuerdo con lo que se desprende de la Ley de bases de régimen local, artículo 5.b. Esto explica que en la legislación de la Generalidad sobre archivos y bibliotecas la integración de estos centros de depósito cultural en la organización y el funcionamiento comunitarios se produzca siempre por la vía de convenio o adhesión convencional" ("Cultura", página 440).

(141) Artículo 8 de la Ley de bibliotecas: "1. La Generalidad ha de establecer convenios con los municipios de más de cinco mil habitantes, a fin de crear y mantener bibliotecas abiertas al público, de acuerdo con la reglamentación existente. Estos convenios han de fijar como mínimo el tipo y alcance del servicio público, la contraprestación de la ayuda oficial y los términos y la forma con que las bibliotecas han de adaptar sus normas interiores al reglamento establecido por el Departamento de cultura y medios de comunicación. 2. La Generalidad de Cataluña ha de velar para que en las ciudades de más de treinta mil habitantes se establezcan servicios bibliotecarios descentralizados, como también para que no haya ninguna comarca sin una biblioteca pública, como ...../.....

Por lo tanto, los municipios que estén dispuestos a formalizar con la Generalidad el convenio que ésta les proponga, para el establecimiento o el mantenimiento del servicio de bibliotecas en su localidad, en base a ello recibirán inversiones con cargo al presupuesto de la Generalidad con esta finalidad, pero también han de aceptar el sometimiento del servicio a la intervención de la administración autonómica.

Naturalmente, si hay entidades locales dispuestas a mantener por su cuenta, y gestionar con plena autonomía, un servicio de bibliotecas públicas, ello es perfectamente posible en base a la capacidad general que, por lo menos para municipios y comarcas, reconoce la legislación de régimen local, y sin que pueda imponérseles las medidas de intervención comentadas en los párrafos anteriores.

Por otra parte, también debe ser destacado el hecho que siendo las entidades locales previsiblemente afectadas en grado considerable por la política de bibliotecas de la Generalidad, esta Ley no prevé en absoluto su participación en el organismo consultivo que crea -el Consejo de bibliotecas-, con lo que tampoco se aprovecha esta vía para garantizar la participación local en la adopción de decisiones que van a afectar a servicios de su titularidad.

Una última puntualización a hacer en relación con la Ley de bibliotecas es que, en principio, sólo se prevén posibles convenios de la Generalidad con los municipios, así como la continuidad transitoria de las inversiones de las

---

.../... mínimo. 3. Los municipios de menos de cinco mil habitantes han de ser atendidos por un servicio de bibliotecas móviles o bibliotecas filiales a cargo de la Generalidad. En este último caso, se ha de establecer un convenio previo con el municipio".

diputaciones (142). No hay previsión alguna acerca de la futura participación en la prestación de este servicio de un hipotético nivel comarcal de administración local.

### c) Archivos

Una segunda Ley promulgada por la Generalidad en materia de servicios culturales es la de archivos, de 26 de abril de 1.985 (parcialmente modificada por la Ley 8/1.989, de 5 de junio, que no afecta de manera específica a las entidades locales).

El objeto de la Ley es crear las estructuras y los mecanismos que se consideran necesarios para garantizar el adecuado mantenimiento de los documentos producidos por las entidades públicas de Cataluña.

Para asegurar esta finalidad, se opta por organizar un sistema de archivos enteramente dependiente de la administración de la Generalidad, formado por el Archivo nacional de Cataluña y la red de archivos comarcales; asimismo, es también la administración de la Generalidad la que establece las normas a seguir para el archivo de la documentación afectada por esta Ley.

De este modo, más que determinar o regular competencias locales, lo que hace la Ley de archivos es afectar a la

---

(142) Disposición transitoria tercera de la Ley de bibliotecas: "Mientras no se produzca la transferencia de los servicios bibliotecarios de las diputaciones a la Generalidad, las diputaciones continuarán haciéndose cargo de la totalidad de los gastos de estos servicios".

documentación producida por las entidades locales, que si no es custodiada en las condiciones adecuadas, según la normativa aprobada por la Generalidad, puede ser entregada forzosamente por la administración autonómica a los archivos que dependen de la misma (143).

Evidentemente, esta Ley no impide, ni mucho menos, que los entes locales dispongan de sus propios archivos, que además pueden integrarse, mediante convenio, en la red de archivos históricos de la Generalidad (144). Lo que sí se

---

(143) Artículo 3 de la Ley de archivos: "2. También (además de la documentación de la Generalidad) puede ser entregada al Archivo nacional de Cataluña la documentación de las entidades locales catalanas y de otras corporaciones e instituciones públicas no comprendidas en el artículo 1.1 que mediante convenio previo con el Departamento de cultura hayan acordado este depósito, sin perjuicio que pueda ser entregada a la red de archivos históricos comarcales mediante el convenio a que se refiere el artículo 9. 3. La documentación de las otras corporaciones públicas territoriales e institucionales de Cataluña puede ser entregada, mediante el convenio a que se refiere el artículo 9, a la red de archivos históricos comarcales. En caso que las entidades y las corporaciones públicas antes citadas no mantengan la documentación inventariada de acuerdo con las normas reglamentarias que se han de dictar conforme a la normativa internacional y guardada en locales que cumplan las condiciones necesarias para asegurar la conservación de la misma, la Generalidad podrá ordenar entregarla al archivo comarcal correspondiente, mientras la corporación no asegure las citadas condiciones".

(144) De hecho, son perfectamente aplicables a los archivos las consideraciones formuladas por Bassols (nota 140) acerca de la capacidad de iniciativa y autonomía local para el .../..

establece es que los eventuales archivos de las entidades locales cumplan las condiciones técnicas determinadas por la Generalidad. El claro interés supralocal de estos archivos justifica sobradamente, a mi modo de ver, la existencia de esta normativa de carácter general.

#### d) Museos

El 17 de octubre de 1.990 el Parlamento de Cataluña aprobó la Ley de Museos (145). Se trata de una Ley sumamente respetuosa con las competencias locales y la autonomía de las respectivas entidades; de hecho, hay dos factores que justifican el interés del legislador catalán de regular este sector desde la sensibilidad para el papel que pueden jugar en el mismo los entes locales. En primer lugar, está el hecho, ya comentado en la anterior nota 140, de la capacidad general de los entes locales para crear y gestionar museos de su titularidad (146).

---

.../... establecimiento de este tipo de servicios de depósito cultural.

(145) Al ultimar la redacción de esta tesis, la Ley aún no había sido publicada en el Diario oficial de la Generalidad. Los presentes comentarios han tomado como base el texto del dictamen de la Comisión de política cultural del Parlamento catalán (Boletín oficial del Parlamento nº 200, de 5 de octubre de 1.990), que fué íntegramente aprobado en la correspondiente sesión plenaria.

(146) Además de las consideraciones allí expuestas de la mano de Martín Bassols, pueden aportarse a este epígrafe otras de parecido tenor, debidas a Santiago Muñoz Machado. Este último autor, en un dictamen emitido a solicitud del ...../.....

En segundo lugar, circunstancias históricas han motivado que los más importantes fondos museísticos de Cataluña sean, a la entrada en vigor de esta Ley, de titularidad local, especialmente del Ayuntamiento de Barcelona. Sin la conformidad municipal habría resultado muy complejo incorporar estos fondos en los Museos nacionales que

---

.../... Ayuntamiento de Barcelona sobre el proyecto de Ley de museos de Cataluña, en mayo de 1.988, sostiene que la capacidad municipal para crear y regular museos, derivada del artículo 25 de la Ley reguladora de las bases del régimen local, no puede ser ignorada por el legislador sectorial, pues, de hacerlo, resultaría vulnerada la esencia de la autonomía local. Ello es así porque "esta materia (tan genéricamente enunciada por el texto constitucional: cultura, servicio de la cultura) constituye el exponente mismo de la existencia de una comunidad organizada, según declaró el Tribunal Constitucional (y según resulta del propio artículo 149.2 de la Constitución); por ello, y con base a tal circunstancia, puede afirmarse que la posibilidad de crear museos forma parte del núcleo esencial de la autonomía local (y por ello queda dentro del manto de protección que despliega la garantía institucional del artículo 140 de la norma constitucional), en la medida en que si se extingue o se abate tal facultad, se hace desaparecer un elemento esencial, propio y básico de la comunidad local, y se difumina la propia comunidad en sí misma considerada". Y concluye: "La materia "cultura" constituye el exponente mismo de la existencia de una comunidad organizada (Sentencia del Tribunal Constitucional 49/1.984, de 5 de abril), y por ello puede afirmarse que la posibilidad de crear museos forma parte del núcleo esencial de la autonomía local, indisponible para el legislador".

se crean con esta Ley (147).

En este marco, se definen sendos ámbitos competenciales para municipios y comarcas, que resultan plenamente respetuosos con los intereses que puedan ostentar las referidas entidades en relación con los museos.

Por lo que se refiere a los municipios, el artículo 37 de la Ley de museos de Cataluña (148) les reconoce plenitud de

---

(147) Es significativo de esta voluntad de concitar el acuerdo de los entes locales en relación con esta Ley el último párrafo de su Exposición de motivos: "Finalmente, es necesario hacer un reconocimiento a la importante dedicación de las corporaciones locales de Cataluña, que durante muchos años han cuidado de la conservación del patrimonio cultural de nuestro país, tarea en la cual han ejercido de manera meritoria funciones de suplencia ante la falta de instituciones de ámbito nacional".

(148) Artículo 37 de la Ley de museos: "Los ayuntamientos ejercen, entre otras, las funciones siguientes: a) organizar y gestionar los museos que hayan sido transferidos en virtud de la disposición adicional quinta y de los creados por propia iniciativa. b) Participar en la gestión de los museos locales de su territorio, si no tiene la titularidad de los mismos. c) Fomentar los museos de titularidad privada del municipio y darles soporte, en su caso. d) Tener representación en los órganos de gobierno de los museos de administración pública radicados en el término municipal. e) Informar sobre la creación de nuevos museos de administración pública que no sean de titularidad municipal radicados en el término .../....

competencias para crear y reglamentar museos municipales, y les garantiza poder participar en los museos locales radicados en su territorio, así como intervenir en el proceso de creación y en la dirección de los museos de administración pública que quieran constituirse o existan en su término municipal.

A los consejos comarcales, el artículo 36 de la Ley de museos (149) también les atribuye competencias para organizar y gestionar los museos de su titularidad, les garantiza participar en la gestión de los museos comarcales de su territorio que no sean de su titularidad e informar sobre la declaración de museo nacional de los radicados en la comarca. También se define como competencia comarcal la cooperación con los museos municipales.

Comparando lo que llevamos visto del régimen de competencias de municipios y comarcas en materia de museos, puede advertirse una cierta mayor consideración a favor del

---

.../... municipal. f) Instituir, reglamentar y mantener los museos municipales".

(149) Artículo 36 de la Ley de museos: "Los consejos comarcales ejercen, entre otras, las funciones siguientes: a) Organizar y gestionar los museos que les hayan sido transferidos en virtud de la disposición adicional quinta y de los creados por iniciativa propia. b) Participar en la gestión de los museos comarcales de su territorio, si no tiene la titularidad de los mismos. c) Fomentar, dar soporte y colaborar con los museos municipales existentes en la demarcación. d) Fomentar los museos de titularidad privada de la demarcación y darles soporte, en su caso. e) Informar sobre la declaración como museo de interés nacional o como sección de museo nacional de los museos radicados en la comarca".

municipio, que tiene garantizada su presencia en todos los museos de titularidad pública -menos los estatales- de su territorio, cosa que no sucede con los consejos comarcales. Por lo demás, el ámbito competencial de unas y otras entidades, en el nivel respectivo, es muy similar.

Además, el papel de los consejos comarcales en relación con los museos se ve potenciado por el hecho de que esta Ley les subroga en la posición que tenga de Generalidad en todos aquellos museos con los que tenga suscritos convenios, menos en los que tengan la condición de museo nacional o de interés nacional. También se autoriza a la Generalidad delegar la gestión de sus museos en los consejos comarcales (150). Con estas previsiones, se potencia la vertiente de la comarca de colaboradora de la administración de la Generalidad, más allá y además de las funciones que le correspondan en tanto que ente local.

En cuanto a las diputaciones provinciales, la Ley de Museos dispone que se proceda al vaciado de sus funciones en esta materia, según el mecanismo previsto en la Ley 5/1.987,

---

(150) Disposición adicional sexta: "1. En todos los museos en que la Generalidad tiene suscritos convenios de colaboración con el titular del museo y que no sean declarados de interés nacional o secciones de museo nacional, los consejos comarcales subrogan la posición que la Generalidad tenga en los respectivos convenios. Por Decreto del Gobierno se puede extender esta disposición a museos sección de museo nacional. 2. En el plazo de un año se han de adoptar las medidas necesarias, incluso de carácter económico, para hacer efectiva la subrogación prevista en el punto 1. 3. Por decreto del Gobierno se puede transferir o delegar a los consejos comarcales la gestión de los museos de titularidad de la Generalidad".

de régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. Para ello, se remite a la correspondiente transferencia de servicios, y se fijan criterios acerca de qué entidades (Generalidad, comarcas o municipios) deben ser las destinatarias de los mismos (151). Por otra parte, no se

---

(151) Disposición adicional quinta de la Ley de museos: "1. Los museos y los servicios museísticos dependientes de las diputaciones provinciales de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona son transferidos a la Generalidad o a los consejos comarcales del territorio donde estén situados. 2. La comisión mixta citada en el punto 4 de la disposición adicional segunda (que es la establecida por el artículo 5 de la Ley 5/1.987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones), en el plazo de un año, además de fijar los medios personales y materiales y los recursos que han de ser trasladados, ha de decidir el destinatario de los mismos, la Generalidad o el consejo comarcal, según lo que resulte de la aplicación de los criterios siguientes: a) el interés, nacional o no, del museo o servicio. b) La racionalidad global de la organización museística de Cataluña. c) Los criterios establecidos por el artículo 3 de la Ley 5/1.987. d) La preferencia de transferencia a favor de los consejos comarcales. 3. Excepcionalmente, en caso que el alcance y las características de un museo lo justifiquen, la comisión mixta puede acordar que sea transferido a un municipio. También se puede aplicar, si las características de un museo lo justifican, la disposición contenida en el artículo 8 de la Ley 5/1.987 (el mantenimiento de las funciones de gestión en manos de las diputaciones, en régimen de delegación). 4. Si no hay acuerdo, se ha de aplicar lo dispuesto por el artículo 5 de la Ley 5/1.987" (que sea el Parlamento el que decida los términos de la transferencia, previamente a su promulgación por decreto).

define en la Ley competencia alguna a favor de las diputaciones provinciales.

Por otra parte, esta Ley crea la Junta de Museos de Cataluña, que quiere expresar "la voluntad de colaboración y participación institucional en la gestión de los museos de Cataluña" (artículo 38). En este sentido, se garantiza en la citada Junta, a la que se atribuyen importantes funciones de coordinación y reglamentación y de creación de museos nacionales (artículo 41), una significativa presencia de representantes locales (152)

#### e) Policía del espectáculo

Podemos incluir también en este apartado referido a cultura y ocio el análisis de la Ley 10/1.990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, actividades recreativas y establecimientos públicos (153).

---

(152) Según el artículo 39, en el Pleno de la Junta, que ha de ser presidido por el Presidente de la Generalidad, tiene tres vicepresidentes (el Alcalde de Barcelona, el Consejero de Cultura y un representante elegido por el Parlamento), debe haber seis representantes de las entidades locales, junto a otros tantos de otros organismos, aparte de los once miembros de la Comisión ejecutiva de la propia Junta, en la que, a su vez, se garantiza la presencia de un representante del ayuntamiento de Barcelona y dos de las demás entidades locales.

(153) Sobre la competencia de la Generalidad para regular esta materia, que se basa en el artículo 9.31 del Estatuto de autonomía, me remito al comentario "Espectacles", de Joan Perdígó.

El objeto de esta Ley es regular la función de policía en relación con los espectáculos públicos y los establecimientos y las actividades recreativas de pública concurrencia, entendiéndose por espectáculos las actividades deportivas y recreativas relacionadas con el ocio, que tengan carácter público (artículo primero).

Habida cuenta de las características de su objeto, es evidente que esta Ley afecta competencias municipales (154). De hecho, hay en la Ley que comentamos un cuidado equilibrio entre atribuciones administrativas que se encomiendan a los entes locales, otras que se encomiendan a la Generalidad y otras que, concurrentemente, competen a ambas administraciones.

---

(154) Al comentar la concurrencia de competencias estatales y de la Generalidad en materia de espectáculos, Joan Perdigó considera que "la concurrencia competencial ... en materia de espectáculos, no se da sólo entre el Estado y la Generalidad, sino que concurre también en el mismo la administración local con sus competencias. Estas competencias de la administración local, básicamente de los municipios, se centran en el aspecto básico de la materia, la función de policía, en su doble vertiente urbanística y de seguridad pública. El Reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas, Real decreto 2.816/1.982, residencia el otorgamiento de licencias y la disciplina de espectáculos en los ayuntamientos y en sus alcaldes. Posteriormente, la Ley reguladora de las bases del régimen local, Ley 7/1.985, artículo 25.2, contempla hasta tres títulos competenciales a través de los cuales los municipios pueden ejercer competencias en materia de espectáculos públicos: seguridad en los lugares públicos, ordenación y disciplina urbanística y cultura y ocio" ("Espectacles", página 216).

De entrada, y en relación con los locales de espectáculos y los establecimientos públicos, la Ley reconoce la posibilidad que tienen las ordenanzas y reglamentos locales de limitar en términos generales su instalación (155), al tiempo que atribuye a la Generalidad la potestad para determinar reglamentariamente las condiciones técnicas que deben reunir (artículo 2.2). Se definen, pues, ámbitos complementarios para el ejercicio de potestades reglamentarias autonómicas y locales.

Por lo que se refiere a la tramitación y concesión de las oportunas licencias de apertura para este tipo de locales y establecimientos, la Ley atribuye en términos generales esta competencia a los ayuntamientos, si bien se prevé la posibilidad de que reglamentariamente se determine en qué casos el expediente ha de ser dictaminado también por la administración de la Generalidad, que puede condicionar la concesión de la licencia al cumplimiento de determinados requisitos (156).

---

(155) Artículo 2 de la Ley sobre policía del espectáculo: "3. Por medio de sus ordenanzas y reglamentos, o del planeamiento urbanístico, los municipios pueden limitar la instalación y la apertura de los establecimientos sometidos a esta Ley".

(156) Artículo 4 de la Ley sobre policía del espectáculo: "6. ... se han de establecer los supuestos y las circunstancias en los cuales los ayuntamientos han de enviar a la delegación territorial correspondiente del Gobierno de la Generalidad copia de los expedientes instruidos en relación con estas licencias. La delegación territorial ha de comunicar al ayuntamiento los condicionamientos de la licencia que considere procedentes en cumplimiento de la normativa vigente de policía de espectáculos y actividades recreativas, y también la de actividades clasificadas. Estos ...../.....

Es decir, se prevé la posibilidad de que el trámite de concesión de licencias acabe consistiendo en el ejercicio coordinado de competencias compartidas por Generalidad y ayuntamientos, siendo en todo caso estos últimos los responsables de la tramitación del expediente.

En todo caso, se califica de enteramente municipal la competencia para otorgar la oportuna licencia en los siguientes casos: autorizaciones provisionales de apertura, en los casos que se prevean reglamentariamente (artículo 5.1); los espectáculos y actividades recreativas que se organicen en el municipio con motivo de fiestas o verbenas populares (artículo 5.2); la instalación de estructuras desmontables (artículo 8.5); la utilización de espacios abiertos para espectáculos (artículo 9.2) y la utilización de la vía pública para la realización de espectáculos (artículo 10.1).

Hay compartición de competencias entre la administración de la Generalidad y los ayuntamientos para la determinación del horario de los espectáculos. El artículo 17 prevé que por orden del Consejero de gobernación se establezca un horario de carácter general, que ha de poder ser ampliado o reducido por los alcaldes o las autoridades periféricas de la Generalidad.

Por lo que se refiere a la inspección y a las potestades de prohibición o suspensión de espectáculos, así como a las funciones de las policías autonómica y locales, en relación con el control de los espectáculos, la Ley establece

---

.../... condicionamientos se han de incorporar obligatoriamente a la licencia para los locales y establecimientos o recintos con aforo determinado por los reglamentos o cuando se refieran a aspectos de seguridad".

mecanismos de la más pura concurrencia, entre los alcaldes y los delegados territoriales de la Generalidad o, en su caso, entre unos y otros cuerpos de policía (157). También se da esta concurrencia en el ejercicio de las potestades sancionatorias, en función de si es el alcalde -que, por cierto, ve notablemente ampliada su potestad sancionadora en relación con los límites fijados por la legislación de régimen local- o el delegado de la Generalidad quien incoa el expediente (158).

---

(157) Ley de policía del espectáculo, artículo 19: "1. Los delegados territoriales del Gobierno de la Generalidad o los alcaldes han de prohibir o, si ya ha empezado, han de suspender los espectáculos que puedan ser constitutivos de delito. En estos casos, lo han de comunicar por conducto del ministerio fiscal a la autoridad judicial correspondiente ... 3. En el supuesto de espectáculos singulares o excepcionales que no están reglamentados, los delegados territoriales o los alcaldes pueden prohibir la asistencia de los menores a los mismos. ... 5. En el ámbito de las competencias respectivas, los delegados territoriales o los alcaldes han de proceder al cierre de los locales y los establecimientos que no tienen licencia". Artículo 20: "1. La policía autonómica y las policías locales ejercen, respecto de los espectáculos y las actividades recreativas, las competencias atribuidas por la legislación vigente. ... 3. En el ejercicio de sus funciones, los agentes de policía han de levantar acta de cualquier infracción de la normativa vigente que detecten y lo han de comunicar inmediatamente al delegado territorial, en el caso de la policía autonómica, y al alcalde, en el caso de las policías locales".

(158) Artículo 31 de la Ley sobre la policía del espectáculo: "3. Son competentes para la incoación de los expedientes los alcaldes y los delegados territoriales del Gobierno .... / .....

Además del mecanismo descrito de concurrencia de competencias autonómicas y locales en materia de espectáculos, la Ley que comentamos también regula un sistema de relaciones de colaboración, cooperación y coordinación entre autoridades locales y autonómicas, que merece ser citado.

Por una parte, crea el Consejo asesor de espectáculos y actividades recreativas (artículo 7), en el que se garantiza la representación de los entes locales, y que debe intervenir preceptivamente en diversos trámites regulados en esta Ley, entre ellos, en la elaboración de los reglamentos que han de desarrollarla y aplicarla.

Por otra parte, los artículos 35 y 36 prevén que los ayuntamientos puedan obtener la colaboración de la administración de la Generalidad para el ejercicio de las competencias que les atribuye esta Ley, y puedan recibir, por delegación, algunas de las competencias que se atribuyen a aquélla (159)

---

.../... de la Generalidad y el Director general del juego y espectáculos. 4. Son competentes para la resolución de los expedientes: a) Los alcaldes, en los expedientes incoados por ellos, para sancionar infracciones con multas de hasta un millón de pesetas y cierre provisional por un período máximo de quince días ...".

(159) Ley sobre policía del espectáculo, artículo 35: "1. Los ayuntamientos pueden pedir el apoyo técnico del Gobierno de la Generalidad para llevar a cabo la ejecución de esta Ley. A ese efecto, se pueden realizar convenios entre los ayuntamientos y la administración de la Generalidad. 2. Mientras no se hayan firmado los convenios a que se refiere el punto 1, ...../.....

En suma, se trata de una Ley razonablemente respetuosa con las competencias municipales, y que establece unos mecanismos de relación entre la administración local y la de la Generalidad que en nada afectan la autonomía de aquélla. Por otra parte, hay que señalar también que las referencias de esta Ley a la administración local, lo son siempre al nivel municipal, sin que en ningún momento atribuya competencias a los consejos comarcales.

#### f) Deporte

En materia de deporte, hay que citar la Ley 8/1.988, de 7 de abril, del deporte, cuya finalidad es, a tenor de su artículo primero, "la definición de los objetivos y de los principios rectores del deporte, y la ordenación del régimen jurídico y de la organización institucional del deporte en

---

.../... los ayuntamientos que acrediten dificultades graves para llevar a cabo las funciones que esta Ley les encomienda, pueden solicitar al Gobierno de la Generalidad que asuma directamente las citadas funciones". Artículo 36: "El Gobierno de la Generalidad puede delegar las competencias sancionadoras y las establecidas por los puntos 2 -debe ser un error, pues la competencia establecida en este punto ya es municipal: autorizar fiestas populares y verbenas- y 3 del artículo 5 de esta Ley a los entes locales y, en especial, a los ayuntamientos de más de 50.000 habitantes, a los municipios turísticos que alcancen esta población al sumar la media ponderada anual de población turística, y a los otros municipios de población inferior que lo soliciten y que justifiquen suficiente capacidad de gestión técnica".

Cataluña" (160).

Al regular la organización administrativa del deporte catalán, esta Ley define competencias a favor de la administración de la Generalidad y de la administración local, diferenciando en el caso de esta última las competencias municipales y las comarcales.

A los municipios, el artículo 38 de la Ley del deporte (161) les atribuye competencias de promoción, especialmente del deporte escolar, de construcción de instalaciones y fomento de la utilización de las mismas y de cumplimiento de las previsiones urbanísticas, en orden a la cesión de

---

(160) Analiza las competencias de la Generalidad en materia de deporte Lluís Paluzie, "Esport i lleure".

(161) Artículo 38 de la Ley del deporte: "1. Corresponde a los municipios: a) Promover de manera general la actividad física y el deporte en su ámbito territorial, especialmente en el área escolar, y fomentar las actividades físicas de carácter extraescolar y recreativas en el marco de las directrices de la Generalidad de Cataluña. b) Construir, ampliar y mejorar instalaciones deportivas en su territorio. c) Velar para la plena utilización de las instalaciones deportivas existentes en su término municipal. d) Llevar un censo de las instalaciones deportivas de su territorio. e) Velar para el cumplimiento de las previsiones urbanísticas sobre reserva de espacios y calificaciones de zonas para la práctica del deporte y el emplazamiento de equipamientos deportivos. f) Cooperar con otros entes públicos o privados para el cumplimiento de las actividades señaladas por esta Ley. 2. Los municipios de más de cinco mil habitantes han de garantizar la existencia en su territorio de instalaciones deportivas de uso público".

terrenos; también recuerda este precepto la obligación de los municipios de más de cinco mil habitantes -prevista ya por la legislación básica de régimen local- de garantizar en su territorio la existencia de instalaciones de uso público (162).

En cuanto a las comarcas, el artículo 39 de esta misma Ley (163) les atribuye funciones, bastante más genéricas que a los municipios, de promoción, coordinación y cooperación, y especialmente las de participar en los programas de la

---

(162) Hay un estudio muy completo de la problemática actual acerca de las competencias locales sobre el deporte en Enrique Alonso, "Las competencias de los entes locales en materia de deporte".

(163) Artículo 39 de la Ley del deporte: "Corresponde a las comarcas, como entidades locales supramunicipales: a) promover y difundir la actividad física y el deporte en el territorio respectivo. b) Coordinar la utilización de las instalaciones deportivas públicas de uso comarcal. c) Cooperar con los municipios y con las entidades deportivas en la promoción de la actividad física y el deporte. d) Construir, ampliar y mejorar instalaciones deportivas de interés comarcal. e) Suministrar los elementos necesarios para establecer las determinaciones del Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña, los cuales han de referirse, como mínimo, a la estimación de los recursos disponibles y a las necesidades y los déficits del ámbito territorial correspondiente. f) Participar en la elaboración y la ejecución de los programas de la Generalidad que tienen por objeto financiar la construcción, la ampliación y la mejora de instalaciones deportivas, de los cuales son beneficiarios los entes locales".

administración de la Generalidad de cooperación con el establecimiento de equipamientos deportivos.

Todo hace pensar, habida cuenta de la escasez de sus recursos propios y la falta de competencias urbanísticas precisas, que las funciones de los consejos comarcales en materia de deporte que tendrán una mayor trascendencia serán éstas de colaborar con la administración de la Generalidad, más que las propias de la administración local.

Por lo que se refieren a las diputaciones provinciales, que tradicionalmente han venido invirtiendo considerables recursos en servicios deportivos, la Ley catalana del deporte les priva virtualmente de esta competencia (164), y prevé, con un notable nivel de concreción y detalle, el traspaso de sus servicios -y recursos afectados a los mismos- a la Generalidad, en la línea de lo previsto por la legislación de organización territorial y régimen local de Cataluña, que ya conocemos.

Asimismo, establece que los recursos que, una vez efectuados estos traspasos, las diputaciones sigan dedicando al deporte, a través de la cooperación municipal, los han de gestionar de acuerdo con los planes que establezca la

---

(164) Enrique Alonso observa como a partir de la legislación catalana sobre régimen local y organización territorial, de hecho se ha establecido un marco general en el cual las competencias públicas sobre el deporte en Cataluña han de estructurarse en tres niveles: municipio, comarca y comunidad. Y señala también cómo la Ley del deporte que comentamos (que él analiza en su fase de anteproyecto) da pleno cumplimiento a aquellas perspectivas ("Las competencias de los entes locales ...", páginas 1.398 a 1.401).

Generalidad, concretamente del Plan único de obras y servicios (165). Para mientras no se hagan efectivos estos traspasos,

---

(165) Disposición adicional segunda de la Ley del deporte: "1. La administración de la Generalidad asume, en virtud de esta Ley, las competencias anteriormente ejercidas por las diputaciones provinciales en materia de actividad física y deporte. Esta atribución de competencias comporta el traspaso de los medios materiales y personales afectados a los servicios y a los organismos correspondientes, y también de los correspondientes recursos económicos, de acuerdo con lo que establece la Ley 5/1.987, de 4 de abril, del régimen provisional de las competencias de las diputaciones provinciales. 2. Para proceder al traspaso de los servicios y los recursos de las diputaciones a la Generalidad se han de tener en cuenta los criterios siguientes: a) Se han de traspasar a la Generalidad los servicios y los recursos de las diputaciones necesarios para el ejercicio de las competencias siguientes: 1º. El fomento y la promoción del deporte hacia las entidades deportivas, las federaciones y los ciudadanos. 2º La investigación en el ámbito deportivo. 3º La asistencia técnica y el asesoramiento a las entidades deportivas y a las federaciones. b) Asimismo, se han de traspasar a la Generalidad: 1º Los recursos que hasta ahora correspondían a las diputaciones, según la legislación en materia deportiva, para ser destinados a finalidades deportivas y a la construcción y al mantenimiento de instalaciones de esta naturaleza, de acuerdo con las competencias que dicha legislación les atribuía. 2º Las instalaciones deportivas de titularidad de las diputaciones catalanas, sin perjuicio que su gestión sea delegada a los municipios o a las comarcas. c) Corresponden a las diputaciones la cooperación y la asistencia económica, jurídica y técnica a los municipios y las comarcas, para el ejercicio de sus competencias en materia deportiva. Estas funciones se han de ejercer a través del Plan ...../.....

las disposiciones transitorias prevén ciertos condicionamientos al ejercicio de las competencias provinciales en la materia.

En principio, no advierto motivo alguno de inconstitucionalidad en las previsiones citadas, de traspaso a la Generalidad de las diversas competencias, debidamente concretadas por la Ley, de las diputaciones en materia de deporte; coincido plenamente, en este sentido, con el parecer del Consejo consultivo de la Generalidad (166).

No es este el caso de la vinculación de los fondos que dediquen las diputaciones a la cooperación con servicios municipales de naturaleza deportiva al Plan único de obras y servicios de Cataluña; esta vinculación, a mi modo de ver, es de dudosa constitucionalidad, pues supone subordinar una competencia propia de las diputaciones, como es la de cooperar con los municipios, a la aprobación por la Generalidad de un Plan -el único de obras y servicios- que resulta mucho más limitativo para las competencias locales que los planes de coordinación previstos en el artículo 59 de la Ley básica de régimen local (me remito a las páginas 1.021 y siguientes anteriores).

---

.../... único de obras y servicios de Cataluña, por lo que se refiere a la financiación de inversiones en instalaciones y equipamientos deportivos de competencia municipal, de acuerdo con lo que establece la Ley 5/1.987, de 4 de abril, y de acuerdo con los criterios de coordinación establecidos en la legislación de organización territorial y régimen local de Cataluña y con los planes y programas a que se refiere esta Ley".

(166) Dictamen de 15 de marzo de 1.988, fundamento décimo.

Otro aspecto de la Ley del deporte que merece ser destacado es la figura del Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña, que según el artículo 50 tiene el carácter de plan territorial sectorial, según lo previsto por la legislación de política territorial.

El contenido de este Plan afecta las competencias locales, por el doble motivo de que sus determinaciones son de aplicación preferente para todas las administraciones públicas de Cataluña, y porque puede dar lugar a modificaciones del planeamiento urbanístico, a fin de adaptarlo a sus previsiones (167).

Coherentemente con este grado de afectación de las previsiones del Plan director a las entidades locales, la Ley garantiza que éstas puedan participar en la elaboración del mismo, primero facilitando datos para su redacción (artículo

---

(167) Ley del deporte. Artículo 50: "6. Las determinaciones del Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña, los programas de actuación que lo desarrollen y los programas especiales de actuación son de aplicación preferente para la administración pública de Cataluña y se han de llevar a cabo de acuerdo con las prescripciones establecidas en las disposiciones que los aprueben". Artículo 55: "1. Las determinaciones y las previsiones incluidas en el Plan director de instalaciones y equipamientos deportivos de Cataluña y en los programas de actuación pueden dar lugar, si procede, a instar la modificación parcial o la revisión puntual de los planes generales, de las normas subsidiarias y complementarias de planeamiento y de las otras modalidades y niveles de ordenación urbanística, según convenga, ante los órganos urbanísticos correspondientes, de acuerdo con su legislación".

53), y, una vez elaborado, exponiendo sus alegaciones, pues el proyecto de Plan director se ha de someter a información de las "entidades locales y comarcales" afectadas (artículo 54).

Finalmente, la Ley del deporte también prevé la institucionalización de un órgano de carácter consultivo -el Consejo catalán del deporte-, con funciones de informe y asesoramiento a la administración de la Generalidad. Se establece que formen parte de este Consejo tres representantes municipales (168); no hay previsión alguna acerca de la representación de los consejos comarcales en el citado Consejo.

En conclusión, por lo visto en las páginas anteriores cabe afirmar que la Ley catalana del deporte cumple razonablemente con las previsiones de competencia municipal y comarcal en la materia, contenidas en la legislación comarcal y de régimen local de Cataluña.

Probablemente se exceda, incurriendo en un posible vicio de inconstitucionalidad, al pretender integrar plenamente los recursos que las diputaciones inviertan en cooperación con los servicios deportivos municipales, en el Plan único de obras y servicios de Cataluña.

---

(168) Artículo 36 de la Ley del deporte: el Consejo catalán del deporte es integrado por: ... "b) Tres representantes de los municipios de Cataluña, correspondientes a un municipio pequeño, uno mediano y uno grande".

## g) Turismo

Para acabar este apartado, una brevísima referencia a la legislación turística (169). De hecho, sólo se ha promulgado una Ley en materia de turismo, y su contenido es absolutamente excepcional.

Se trata de la Ley 2/1.989, de 16 de febrero, sobre centros recreativos turísticos, los cuales "se configuran como áreas de gran extensión en las cuales se emplazan, de forma integrada, las actividades propias de los parques temáticos de atracciones de carácter recreativo, cultural y de ocio y usos complementarios deportivos, comerciales, hoteleros y residenciales, con sus servicios correspondientes" (artículo 2).

Habida cuenta de la envergadura de estos centros, no es de extrañar que las competencias para su autorización sean atribuidas al Consejo ejecutivo de la Generalidad, garantizándose simplemente un trámite de audiencia del ayuntamiento o ayuntamientos afectados.

Por lo demás, la autorización de un centro de estas características comporta significativas consecuencias para la actividad municipal, especialmente a nivel urbanístico; de hecho, gran parte de esta Ley (artículos 7 a 11) está dedicada a regular con detalle la necesidad de adaptar el planeamiento urbanístico local a las necesidades de instalación del centro recreativo, preveyéndose los oportunos mecanismos de suplencia por parte de la administración de la

---

(169) Para el análisis de las competencias de la Generalidad en materia de turismo, me remito al comentario de Josep Mir, "Turismo".

Generalidad, en el caso de que el ayuntamiento no tramite los oportunos expedientes urbanísticos en los plazos legalmente requeridos.

En cualquier caso, teniendo en cuenta su excepcionalidad, es una Ley poco representativa a los efectos del presente estudio.

## 11.- ENSEÑANZA

El artículo 25.2.n) de la Ley reguladora de las bases del régimen local incluye entre las materias en relación con las cuales los municipios han de ejercer, en todo caso, competencias, el "participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria". En idéntico sentido se manifiesta el artículo 63.2.o) de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Por otro lado, la Ley sobre la organización comarcal de Cataluña incluye, en su artículo 25.1, la enseñanza en el listado de materias en relación con las cuales la legislación sectorial de Cataluña ha de atribuir competencias a los consejos comarcales.

Por su parte, el Estatuto de autonomía de Cataluña, en su artículo 15, afirma la competencia plena de la Generalidad para la regulación y administración de la enseñanza en toda su extensión, niveles y grados, modalidades y especialidades, en el ámbito de sus competencias, en el marco de la normativa del Estado prevista en los artículos 27 y 149.1.30 de la Constitución (170).

---

(170) Maria Eugènia Cuenca ("Ensenyament") analiza el contenido de las competencias de la Generalidad en esta materia.

La legislación de la Generalidad en materia de enseñanza es bastante fragmentaria, sin que pueda decirse que exista una auténtica Ley catalana reguladora de la educación. En el presente apartado se van a tomar en consideración cuatro leyes, que a pesar de su carácter sumamente especializado, en algo afectan a las competencias locales en materia de educación. Se trata de las siguientes: Ley 8/1.983, de 18 de abril, de centros docentes experimentales; Ley 14/1.983, de 14 de julio, reguladora del proceso de integración a la red de centros docentes públicos de diversas escuelas privadas; Ley 25/1.985, de 10 de diciembre, de consejos escolares; y Ley 7/1.986, de 23 de mayo, de ordenación de las enseñanzas no regladas en el régimen educativo común y de creación del Instituto catalán de nuevas profesiones.

La Ley de centros experimentales (171) no contiene ninguna mención expresa a la administración local; ello no obstante, es de plena aplicación a los centros experimentales titularidad de las entidades locales, que tienen, a los efectos de esta Ley, la consideración de centros privados; para poder ser centros docentes experimentales, requieren la autorización del Departamento de Enseñanza de la Generalidad (172).

---

(171) Según Maria Eugènia Cuenca, el hecho que esta Ley fuera, cronológicamente, la primera de las elaboradas por la Generalidad en materia de enseñanza, "no ha de sorprender, dada la importancia de los movimientos de renovación pedagógica en Cataluña durante todo este siglo" ("Ensenyament", página 647).

(172) Artículo 5 de la Ley de centros docentes experimentales: "Los centros experimentales son públicos, cuando tienen por titular el Departamento de enseñanza de la Generalidad .../...

Tampoco contiene ninguna mención expresa para las entidades locales la Ley de regualción de las enseñanzas no regladas, de 23 de mayo de 1.986 (173), pero les es igualmente aplicable, en la medida que numerosos entes locales son titulares de centros que imparten este tipo de enseñanzas, principalmente de carácter artístico o profesional. La Ley se limita a regular los trámites y requisitos que han de cumplirse para que estas enseñanzas no regladas puedan dar lugar a algún título o diploma reconocido oficialmente.

En cambio, sí que tienen una presencia destacada los ayuntamientos en la Ley reguladora del proceso de integración a la red de centros docentes públicos de diversas escuelas privadas.

Esta Ley obedece a la necesidad política de facilitar la conversión en escuelas públicas de un colectivo de centros de enseñanza que principalmente en la década de los 1.970 y primeros años de la década de 1.980 crearon una escuela catalana, de renovación pedagógica, y con vocación de ser pública.

---

.../... de Cataluña, o privados, cuando el titular es cualquier otra institución, entidad o persona pública o privada. ... Los centros docentes privados son autorizados, en cuanto a su funcionamiento como centros experimentales, por el Departamento de enseñanza".

(173) Esta Ley fue impugnada por el Gobierno del Estado ante el Tribunal Constitucional, por considerar que algunos de sus preceptos vulneran la competencia estatal sobre las condiciones de homologación, expedición y obtención de títulos académicos.