

---

# La projecció de la sentència núm. 31/2010 del Tribunal Constitucional en l'àmbit local

Eduard Paricio Rallo

*Magistrat*

1. Consideracions prèvies sobre la naturalesa de la sentència núm. 31/2010 del Tribunal Constitucional
2. La concepció de l'Administració local a l'Estatut d'Autonomia. Plantejament general
3. L'organització territorial i les vegueries
4. El finançament local
5. Altres
  - 5.1. Competència sobre el règim local
  - 5.2. L'ús de la llengua catalana
  - 5.3. Consultes populars
  - 5.4. Funció pública

## Resum

Aquest article reproduïx la conferència dictada el febrer de 2011 i analitza críticament la sentència del Tribunal Constitucional núm. 31/2010. S'hi aborden els aspectes que afecten l'àmbit local, tant els de caràcter general referits a la posició institucional de les administracions locals, com els aspectes particulars que el Tribunal ha abordat respecte al règim jurídic ordinari dels municipis.

Paraules clau: *Administració local; règim local; Estatut d'Autonomia de Catalunya; sentència constitucional sobre l'Estatut d'Autonomia de Catalunya.*

## Abstract

*This article reproduces the conference of February 2011 and analyses critically the judgment of the Spanish Constitutional Court n° 31/2010. The article tackles with both local law matters regarding to general institutional elements of local administrations and particular affairs that the Constitutional Court ruled about the ordinary legal system of city councils.*

*Keywords: Local Administration; Local Law; Autonomous Statute of Catalonia; Constitutional Court judgment regarding the Autonomous Statute of Catalonia.*

## 1. Consideracions prèvies sobre la naturalesa de la sentència núm. 31/2010 del Tribunal Constitucional

La sentència del Tribunal Constitucional és una bona ocasió per parlar sobre argumentació jurídica; i ho és perquè, malauradament, la sentència destaca en aquest aspecte.

Entenc que des d'un punt de vista estrictament jurídic el resultat d'un procés judicial o la conclusió d'un informe –això és, el resultat d'una cadena d'arguments jurídics– té un valor tangencial. Allò determinant per a nosaltres és l'argumentació i la seva qualitat intrínseca.

Tots plegats, independentment del perfil o de la posició professional que ens toca assumir, exercim el dret i argumentem en termes jurídics. Aquesta és l'essència del nostre treball, i l'excel·lència del mateix rau en la qualitat de l'argument, no en el seu resultat.

Normalment, l'argumentació legal es desplega en un context d'alta densitat jurídica, de forma que naveguem estretament guiats per preceptes normatius i per doctrines consolidades. Tanmateix no sempre és així, especialment en dret administratiu. La realitat sobre la que opera el dret públic és summament variable i la velocitat de canvi del nostre ordenament és ràpida, de forma que freqüentment els juristes ens veiem centrifugats cap al límit del món jurídic conegut i estabilitzat, quedem col·locats en terrenys en què la trama jurídica s'esvaeix, enfrontats a problemes nous sobre els quals no es tracta ja d'aplicar el dret sinó de construir-lo. Aquest és el terreny propi de la investigació, el camp limítrof entre l'univers jurídic conegut i l'espai exterior. Una frontera en constant expansió.

La nostra eina és l'argumentació i és una eina summament dúctil. En dret es pot defensar gairebé tot. L'argumentació es pot desplegar des de la situació material de partida fins a la conclusió, com succeeix en el mètode científic, però també a la inversa. Una part molt significativa del pensament jurídic s'ha desplegat cap a enrere a partir de conclusions condicionades per uns interessos predeterminats, de forma que l'argumentació és en aquest cas un exercici *ex post* que assoleix una funció de justificació d'una premissa o un interès que ve donat. Una forma de pensar que, cal dir-ho, és plenament legítima en dret –la defensa d'interessos–, encara que no en els àmbits científic i jurisdiccional, on arguments i motius haurien de precedir les conclusions en la seqüència intel·lectual.

Aquest moviment invers no seria possible sense l'àmplia panòpia argumental que hem anat com-

pletant durant segles. Només cal observar les bases de dades. Constitueixen un autèntic supermercat dels arguments on es pot triar amb un gran marge d'elecció.

Per al Tribunal Constitucional és habitual enfrontar-se a situacions que estan al límit de l'ordenament establitzat. Com s'ha esmentat, els problemes que afronta el Tribunal es poden resoldre amb argumentacions ben variades en una o altra orientació. En ocasions la resposta jurídica a un problema cau pel seu propi pes a partir d'un precepte o conjunt de preceptes. El més freqüent, però, és que calgui combinar preceptes i principis diversos, de forma que la resposta es construeix a partir d'un equilibri. Es tracta d'una resposta que ha de ser harmònica respecte a la totalitat dels valors en joc, de la mateixa forma que un científic no pot construir un model teòric a partir d'un conjunt limitat de dades, deixant fets o fenòmens fora de la resposta. Altrament el resultat no és més que una impostura intel·lectual, situació que tanmateix no ens és gens estranya als juristes.

La qüestió és com s'enfronta el Tribunal a les situacions que exigeixen una resposta creativa. Per abordar aquesta qüestió cal tenir en compte alguns aspectes:

– Independentment de la posició del Tribunal Constitucional com a clau que tanca la cúpula del sistema jurídic, la seva decisió no es pot basar exclusivament en un acte d'autoritat institucional. François Ost identifica tres tipus de jutge. El primer és el model Júpiter, que respon a la concepció clàssica de la magistratura: el jutge s'expressa a partir d'actes d'autoritat que no requereixen cap explicació o justificació ja que el seu veredicté és per damunt de tot un exercici de força –no en va el símbol de Júpiter és el llamp–. Júpiter com a déu superior de l'Olimp resol els conflictes a partir d'una decisió irresistible que s'imposa per si mateixa, una decisió que es projecta com un llampec sobre els assumptes terrenals. Júpiter és el vèrtex d'un sistema jurídic piramidal i la seva legitimació prové de la posició superior que ocupa, sense més.

El segon model és el jutge Hèrcules, avesat a la resolució de problemes, procurant que el món sigui raonablement sostenible, un objectiu certament herculi. És el jutge assistencial, un enginyer social.

Per últim, Hermes és el déu de la comunicació, de la circulació, de forma que el jutge hermètic actua des d'una concepció de la societat com a xarxa de relacions socials, i assumeix una posició d'intermediació i d'harmonització d'interessos contraris.

Com s'ha dit, el Tribunal Constitucional assoleix una posició institucional que li atorga l'autoritat màxima per resoldre els problemes relacionats amb l'aplicació de la Constitució, ocupa la posició de Júpiter. Ara bé, no és suficient aquesta legitimació. El Tribunal s'expressa en un discurs jurídic, discurs que d'altra banda es projecta sobre l'ordenament molt més enllà del concret problema abordat i que passa a formar part del sistema jurídic. És per això que no és suficient que la doctrina del Tribunal Constitucional es limiti a resoldre els casos que se li plantegen a partir d'un acte d'autoritat institucional –un llampec jupiterí–. Cal que el Tribunal es plantegi també la resolució del problema real que hi ha en el fons del debat i cal que consideri tots els valors i interessos en joc. Però el que és imprescindible en qualsevol cas és que la resposta s'articuli a partir d'un discurs jurídic de qualitat.

No és suficient la legitimació institucional, és indispensable alhora la legitimació derivada de la correcció intel·lectual de la resposta. Una legitimació que, cal dir-ho, no té l'origen en la posició institucional, sinó que depèn del reconeixement de la comunitat jurídica. L'autoritat intel·lectual no s'imposa de dalt a baix, prové del reconeixement que els destinataris i subordinats lliurement atorguen a un subjecte determinat. L'autoritat intel·lectual participa en aquest sentit del fenomen de la mitificació –fenomen consubstancial al pensament humà– en el sentit que exclusivament opera en sentit ascendent, de baix a dalt, un fenomen que es produeix independentment de la voluntat del mitificat.

– En un segon ordre de coses, no es pot oblidar que el Tribunal Constitucional no té legitimació democràtica directa. En aquest sentit la seva legitimació és indirecta en la mesura que els seus membres són elegits –en part– per les cambres legislatives que sí que ostenten una legitimació directa. D'ací que el Tribunal ha de tenir especial cura quan aborda decisions adoptades pel poder legislatiu.

Els parlaments no han de motivar llurs decisions. Les cambres expressen la sobirania popular, de forma que l'origen de les seves decisions rau en tot cas en la voluntat popular. L'argumentació no és una pauta de legitimació en aquest cas.

Quan el Tribunal Constitucional aborda una decisió legislativa, cal que ho faci amb el grau de respecte i deferència deguts a les cambres de representació democràtica. Això vol dir que el Tribunal hauria de respectar allò que és plausiblement opinable –que és molt en dret–. Una deferència que ha de ser extrema

en els casos en què la norma qüestionada ha estat objecte de plebiscit, com succeeix amb els estatuts d'autonomia.

En segon lloc, i en un context en què la interpretació i l'argumentació són ben flexibles, el Tribunal s'ha de legitimar a partir de la qualitat intrínseca de les seves construccions.

Certament la jurisprudència constitucional ha edificat doctrines lluminoses, però també ha abonat argumentacions decebedores, plantejaments sofisticats i alhora respostes simplistes, fins i tot barroeres. Totes aquestes tenen l'autoritat que cal atribuir a la jurisprudència constitucional, però només les construccions de qualitat tenen l'autoritat intel·lectual i moral que és indispensable. Una resposta jurídica de qualitat –independentment de la seva direcció– es justifica per si mateixa amb una legitimació moral que només la comunitat jurídica pot reconèixer. Una resposta de baix perfil intel·lectual es justifica a si mateixa solament per la força del poder, és una resposta autoritària, estrictament jupiterina.

Les consideracions anteriors no critiquen necessàriament el resultat de la sentència que ha emès el Tribunal Constitucional a propòsit de l'Estatut d'Autonomia de Catalunya. Potser el resultat seria el mateix o semblant a partir d'altres estils d'anàlisi i interpretació. Tanmateix, allò determinant per a un jurista no és tant la conclusió com l'argumentació emprada, i, en aquest sentit, la sentència núm. 31/2010 no destaca precisament.

Alguns exemples:

a) L'Estatut inclou una llarga relació de competències que atribueix a la Generalitat, bona part de les quals es qualifiquen com a exclusives. Com era previsible, el recurs d'inconstitucionalitat va qüestionar especialment aquesta vesant.

El cas és que els conceptes de competència exclusiva, compartida i executiva són definits específicament en sengles preceptes de l'Estatut –articles 110, 111 i 112–. En el cas de les competències exclusives, l'article 110 disposa el següent:

*"1. Correspon a la Generalitat, en l'àmbit de les seves competències exclusives, de manera íntegra, la potestat legislativa, la potestat reglamentària i la funció executiva. Correspon únicament a la Generalitat l'exercici d'aquestes potestats i funcions, mitjançant les quals pot establir polítiques pròpies.*

*"2. El dret català, en matèria de les competències exclusives de la Generalitat, és el dret aplicable en el seu territori amb preferència sobre qualsevol altre."*

Doncs bé, el Tribunal Constitucional remarca el fet que la definició de categories constitucionals no pot ser assumida per l'Estatut atès que aquesta és una qüestió que correspon en exclusiva al mateix Tribunal. Això significa que l'Estatut no pot definir l'abast de els potestats que el propi Estatut atribueix, encara que es pot acceptar aquest tipus d'explicacions amb caràcter merament "descriptiu". En aquests termes el Tribunal admet la possibilitat que l'Estatut inclogui una definició de les categories dogmàtiques de competència exclusiva, compartida i executiva tot entenent que, amb aquest caràcter merament descriptiu, seran acceptables tan sols en la mesura que coincideixin amb la doctrina del Tribunal en cada moment. Per tant els preceptes tenen una vigència o virtualitat indeterminada.

Arribats a aquest punt i per tal d'analitzar la constitucionalitat de les diverses competències que l'Estatut atribueix, el Tribunal fa una primera reflexió en el sentit que les diferents competències que l'Estatut reconeix no tenen necessàriament tota l'extensió de la matèria sectorial a la que es refereix el seu enunciat ja que, independentment que estiguin formulades amb caràcter general, poden quedar limitades a una concreta potestat o funció o a un aspecte parcial de la matèria en qüestió. El Tribunal posa de relleu que les competències estatals no necessiten ser convalidades a l'Estatut, de forma que aquestes competències existeixen independentment que quedin salvades o no en els preceptes que defineixen les competències autonòmiques. En aquest context, s'accepta l'atribució de competències exclusives a la Generalitat –fins i tot acompanyades de l'expressió "en tot cas"–, perquè senzillament la competència estatal és indiscutible. Així doncs, en allò que s'excedeixi, el precepte que atribueix competències exclusives té caràcter merament descriptiu i no afecta la competència estatal:

*"(...) la atribución por el Estatuto de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias sobre materias o submaterias reservadas al Estado que se proyectarán, cuando corresponda, sobre las competencias exclusivas autonómicas con el alcance que les haya otorgado el legislador estatal con plena libertad de configuración, sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguarda de las competencias estatales (...)"*

Estem, doncs, davant una interpretació conforme que porta a mantenir vigents uns preceptes encara que desautoritzant la seva interpretació gramatical.

Alguns casos concrets d'aquesta argumentació tan paradoxal:

– L'article 131.2 EAC determina el següent:

*"Correspon a la Generalitat, en matèria d'ensenyament no universitari, amb relació als ensenyaments obligatoris i no obligatoris que condueixen a l'obtenció d'un títol acadèmic o professional amb validesa a tot l'Estat i amb relació als ensenyaments d'educació infantil, la competència exclusiva que inclou:*

*"a) La regulació dels òrgans de participació i consulta dels sectors afectats en la programació de l'ensenyament en el seu territori.*

*"b) La determinació dels continguts educatius del primer cicle de l'educació infantil i la regulació dels centres en què s'imparteix (...)"*

El Tribunal constata la competència estatal en aquesta matèria: *"Es evidente la incidencia de diferentes competencias estatales sobre las materias referidas en dichos subapartados: regulación de órganos de participación y consulta en la programación de la enseñanza; determinación de los contenidos educativos del primer ciclo de educación (...) materias claramente encuadradas en el ámbito de la 'educación' y, por tanto, directamente afectadas por los arts. 27, 81.1 y 149.1.30 CE, determinantes de una serie de reservas a favor del Estado que, como tenemos repetido, no quedan desvirtuadas por la calificación estatutaria de determinadas competencias autonómicas como exclusivas, pues el sentido y alcance de esa expresión solo puede ser el que, con carácter general, admite, en su interpretación constitucionalmente conforme, el art. 110 EAC (...) las funciones comprendidas en las competencias de las que puede ser titular la Comunidad Autónoma de Cataluña (...) serán siempre y solo las que se deriven de la interpretación de la Constitución reservada a este Tribunal y, de no mediar la oportuna reforma constitucional, su contenido y alcance no será sino el que eventualmente resulte de la propia evolución de nuestra jurisprudencia."*

– L'article 151 EAC atribueix a la Generalitat de Catalunya la competència en diverses matèries d'organització territorial, entre aquestes la denominació, la capitalitat i els símbols dels municipis i dels altres ens locals, així com la determinació dels règims especials. Una competència que es formula com exclusiva de la Generalitat sense perjudici del respecte a la garantia institucional derivada dels articles 140 i 141 CE.

Doncs bé, aquesta competència exclusiva és realment en els termes de la sentència una competència compartida amb l'Estat, ja que *"Se trata también aquí de potestades concretas que materializan la configuración de los entes locales de Cataluña de acuerdo con las bases que, en su caso, pueda dictar el Estado."*

– L'article 160 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local, específicament en diversos aspectes que més endavant s'hi analitzaran. El cas és que aquesta competència exclusiva queda salvada pel Tribunal Constitucional sense el més mínim retrocés de la competència bàsica de l'Estat. En aquest sentit, s'afirma que *"En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la Comunidad Autónoma las competencias examinadas en 'exclusividad', lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del art. 149.1.18 CE (...)"*.

b) Drets i deures dels ciutadans.

L'Estatut incorpora en els articles 15 a 54 un seguit de drets i deures dels ciutadans de Catalunya. Aquesta previsió va ser impugnada pel fet de generar una situació de desigualtat i privilegi respecte als ciutadans d'altres comunitats, amb la infracció de l'article 139 CE.

El cas és que entre aquests drets s'inclouen alguns estretament vinculats a l'activitat local, com ara els serveis socials, l'habitatge, el medi ambient, o la protecció d'usuaris i de consumidors. Uns drets que vinculen tots els poders públics de Catalunya i que constitueixen alhora una pauta d'interpretació jurídica (article 37). Destaca per exemple el dret a la bona Administració, que obliga les administracions a explicitar els estàndards de qualitat dels serveis. Alhora, l'Estatut inclou un seguit de principis rectors que han d'orientar totes les polítiques públiques, i que es projecten també en bona mesura sobre competències locals.

Doncs bé, el Tribunal Constitucional entén en primer lloc que, en el cas els drets estatutaris que coincideixen amb drets fonamentals, l'Estatut tan sols podria reiterar els plantejaments generals de la Constitució sense incorporar cap grau de desplegament, per més que tingui la condició de Llei orgànica. El desplegament d'aquests drets el podrà assumir el Parlament mitjançant Llei ordinària si en resulta competent, però no per l'Estatut.

En segon lloc, el Tribunal entén que en realitat aquests drets queden vinculats a matèries de compe-

tència sectorial autonòmica, que no són altra cosa que pautes per al legislador ordinari; i, com a tals pautes, no generen per si mateixes una desigualtat amb els ciutadans d'altres territoris. Per això no resulta admissible que els anomenats drets quedin configurats a l'Estatut com a autèntics drets subjectius i, per tant, directament exigibles pels ciutadans.

Doncs bé, el cas és que l'Estatut defineix drets que alhora són drets fonamentals (habitatge, educació, salut, medi ambient...), i ho fa més enllà dels simples enunciats que hi ha en la Constitució, incorporant un primer nivell de continguts necessaris.

Però és que, a més, l'Estatut configura aquests drets com a drets subjectius susceptibles de ser invocats front les disposicions i actes que dictin les administracions públiques; i no tan sols són invocables, sinó que, a banda, poden ser defensats davant la jurisdicció (articles 37 i 38 EAC). Tanmateix, el Tribunal no anul·la aquests preceptes, es limita a una interpretació conforme que força fins extrems inversemblants.

c) Altres casos significatius:

– L'article 182 determina que la Generalitat designa o participa en la designació dels membres de determinats òrgans estatals com ara el Banc d'Espanya, la Comissió del Mercat de Valors, organismes econòmics i energètics, el Tribunal de Comptes, etc., en els termes de la legislació aplicable. En aquest punt la sentència posa en relleu que *"corresponde al Estado hacer o no efectiva en cada caso con entera libertad la participación expresada, su concreto alcance y su específico modo de participación"*. Així doncs, l'Estatut disposa si més no una participació en el procés de presa de decisió d'aquests nomenaments, plantejament que tanmateix no vincula l'Estat, que pot fer-la efectiva o no.

– El mateix passa amb la disposició addicional 3a EAC, que determina que la inversió de l'Estat a Catalunya en infraestructures –exclòs el fons de compensació interterritorial– s'ha d'equiparar al PIB per períodes de set anys. Doncs bé, respecte a aquesta garantia el Tribunal despatxa la qüestió de la manera següent: *"La disposición adicional tercera, apartado 1, debe, pues, interpretarse en el sentido de que no vincula al Estado en la definición de su política de inversiones, ni menoscaba la plena libertad de las Cortes Generales para decidir sobre la existencia y cuantía de dichas inversiones."*

En resum, la sentència efectua un esforç titànic per salvar la major part dels preceptes impugnats. Ara bé,

aquest esforç no es fa en els arguments estructurals sinó per via d'interpretació conforme. Una interpretació que es força tant que en resulta una autèntica dissociació entre l'Estatut que formalment es manté després del garbellat constitucional, i la significació que cal donar als preceptes un cop interpretats pel Tribunal.

És clar que el punt de partida de la sentència és la literalitat dels preceptes estatutaris impugnats. A aquest peu forçat s'afegeix el cos de les doctrines més clàssiques de la jurisprudència constitucional, doctrines que no s'ha volgut revisar ni tan sols flexibilitzar. Però es que, a més, es dedueix que el Tribunal ha assumit un tercer condicionant que és la voluntat de revisar el mínim possible el text estatutari. Massa condicionants i massa contradictoris entre si. No és estrany que amb tant plom a les ales l'argumentació hagi estat la primera víctima.

La sentència incorpora a la part dispositiva la interpretació conforme de 27 articles o preceptes, però al cos de la sentència hi ha no menys d'altres 50 interpretacions conformes que no queden reflectides a la part dispositiva.

Així doncs, després de la sentència del Tribunal Constitucional l'Estatut ha passat a ser una norma que no és possible entendre sense un manual d'instruccions. Una norma que en molts aspectes essencials ja no diu el que sembla o el que es dedueix de les seves paraules; això és, una norma fantasma. El Tribunal Constitucional ha anat més enllà de la seva funció com a legislador negatiu per reconfigurar l'Estatut, fins fer-lo irreconeixible en molts aspectes.

En definitiva, no hi ha cap correlació entre la base dogmàtica que s'utilitza i el resultat de la sentència. Certament no és imprescindible que cadascun dels extrems de la sentència sigui el resultat d'una sòlida argumentació de naturalesa jurídica. Molts tribunals constitucionals fonamenten les seves decisions en arguments sociològics, fins i tot raons de simple sentit comú. Ara bé, el que resulta indeclinable és mantenir la coherència lògica entre els postulats i el resultat, sempre en un procés que en la funció jurisdiccional ha d'anar dels fonaments a la decisió, i no a la inversa.

## 2. La concepció de l'Administració local a l'Estatut d'Autonomia. Plantejament general

Com és conegut, la Constitució de l'any 1978 defineix tres nivells de Govern territorial. La posició de

l'Administració local queda determinada a partir de ben pocs preceptes: l'article 137, que defineix l'organització territorial de l'Estat en municipis, províncies i comunitats autònomes, totes entitats dotades d'autonomia per a la gestió dels interessos respectius; els articles 140 i 141, que defineixen respectivament els trets bàsics institucionals de municipis i províncies; i l'article 141, referit a la suficiència financera de les administracions locals.

Aquest plantejament, certament escàs, deixa inicialment obert el sistema d'articulació de les administracions locals amb els altres nivells de Govern. Així, de bon inici el sistema es podia organitzar des d'una perspectiva federal o bé com un sistema de descentralització *sui generis*, això és, a partir d'un model propi i no adscrit als estàndards que ofereix el dret comparat.

El sistema federal suposa genuïnament la interiorització de les administracions locals en els poders regionals. En aquest model, els aparells administratius es configuren en cascada, a partir de les idees d'Administració única i subsidiarietat. Els nivells de Govern superiors assumeixen funcions normatives, de planificació i coordinació, i els nivells inferiors són els encarregats d'executar. Es tracta, per tant, d'un model descentralitzat, i, alhora, configurat a partir d'un objectiu d'eficiència i economia d'estructures administratives.

Així doncs, en el moment d'endegar el desplegament constitucional l'alternativa que es plantejava era, sia la configuració de tres poders relativament autàrquics, sia la configuració d'una Administració en cascada. En el primer cas, cada nivell d'Administració queda dotat del seu respectiu paquet competencial i el corresponent aparell administratiu d'execució, poders implantats tots simultàniament en el territori –model d'Administració directa o binària–. En el model d'Administració en cascada, els poders superiors administren utilitzant les estructures dels poders inferiors. En aquest darrer sistema, les administracions locals assumeixen un paquet de competències pròpies que gestionen amb autonomia, i, alhora, executen competències superiors que assumeixen en una posició de dependència, a partir de tècniques que comporten una capacitat de direcció per part de l'Administració titular.

El cas és que els estatuts d'autonomia van incorporar inicialment referències a la internalització de l'Administració local en la comunitat autònoma a partir de la mateixa fórmula utilitzada per l'Estat, això és, estructurant l'organització territorial autònoma en

els nivells d'Administració local. Algunes comunitats van anar més enllà d'aquest plantejament teòric, tot incloent la referència a un principi d'Administració indirecta autonòmica a partir dels ens locals (Andalusia i Euskadi).

Aquesta es una qüestió que es va posar sobre la taula en el debat que es va produir l'any 1981 a propòsit del desplegament del fenomen autonòmic i les reticències que va generar; un debat que va culminar en la LOAPA. Aquesta Llei va apuntar a la conversió de les comunitats autònomes en nivells de planificació i coordinació, canalitzant l'execució a partir de les administracions locals. Per fer-ho possible la Llei va introduir noves fórmules d'Administració indirecta i de préstec de competències, com ara l'assignació o la coordinació mitjançant unió de pressupostos. La posterior Llei de bases del règim local va aplicar aquest plantejament a les diputacions, entitats que van quedar interioritzades fins l'extrem que la competència nuclear que els pertocava –la cooperació– podia ser objecte de coordinació imperativa.

El cas és que la possibilitat d'Administració indirecta i la viabilitat d'un model federal en aquest aspecte va quedar qüestionada pel Tribunal Constitucional a partir de la configuració de les administracions locals com institucions de caràcter bifront –STC 84/1982–. Doctrina que posa èmfasi en la rellevància estatal de municipis i províncies i garanteix la seva relació directa amb l'Estat. A partir d'aquest plantejament, la incorporació de les administracions locals a l'estructura autonòmica no exclou ni pot limitar la correlativa virtualitat de les mateixes en l'estructura de l'Estat, ni pot amenaçar la garantia institucional que la Constitució imposa.

En aquest context l'Estatut d'Autonomia de 2006 fa un intent de federalització de les administracions locals. Destaca en aquest sentit l'article 2.3, que defineix els municipis, les comarques i les vegueries com a part del sistema institucional de la Generalitat, i no tan sols com ens en els que s'organitza territorialment la Generalitat com succeïa fins el nou Estatut. Coherentment amb aquest plantejament, l'article 160 atribueix de forma exclusiva a la Generalitat la competència en matèria de regim local pel que fa a la regulació de les relacions entre administracions locals, l'atribució sectorial de competències, el règim de béns i el règim d'òrgans complementaris. Així doncs, en aquests aspectes s'exclou inicialment qualsevol competència estatal.

Alhora, l'Estatut incorpora altres referències al model federal, com ara la consideració de l'Administració de la Generalitat com Administració ordinària a Catalunya –article 72.1–, encara que la disposició addicional 6a constreny aquest plantejament als casos en què l'Estat transfereixi la competència executiva. També s'enuncia el principi de subsidiarietat en l'atribució de competències a les administracions locals –article 84.3–.

Cal tenir en compte que el caràcter bifront de l'Administració local és una construcció dogmàtica que té ja 30 anys i es correspon amb un context ben diferent a l'actual, de forma que una revisió crítica d'aquest model no seria res sorprenent.

Doncs bé, la sentència reitera la seva concepció de les administracions locals com institucions bifronts, de forma que admet la incorporació de les mateixes a l'estructura interna de la Generalitat, però sense que això modifiqui el més mínim el caràcter estatal d'aquestes institucions, la seva indisponibilitat per part de les comunitats autònomes, la integritat de les competències estatals en la matèria, i la capacitat de relació directa de l'Estat amb les mateixes.

D'altra banda, la sentència veda el pas a altres aspectes estatutaris vinculats a plantejaments federalistes, com ara la bilateralitat concebuda com a relació igualitària de les comunitats autònomes amb l'Estat –especialment en matèria de finançament–, el concepte de ciutadà català com un concepte amb entitat pròpia, o la mateixa reconducció de la idea de nació catalana a la de nacionalitat catalana.

En definitiva, la sentència ratifica el cos de doctrina més clàssic sobre el règim local, sense plantejar-se que es tracta d'una doctrina que data de l'any 1981, fa ja 29 anys. Ha passat molt de temps i les coses han canviat molt. Entre altres coses, al 1981 el fenomen autonòmic no s'havia generalitzat, de forma que l'Administració local tenia un sentit diferent del que pot tenir actualment.

### 3. L'organització territorial i les vegueries

Un dels aspectes més rellevants de la sentència 31/2010 es refereix a la vegueria. En efecte, l'Estatut defineix aquesta entitat com un dels nivells ordinaris que integren el sistema institucional de Catalunya (articles 2.3 i 83.1). La vegueria queda concebuda de forma ambivalent com àmbit territorial de desplegament

territorial de l'Administració de la Generalitat i alhora com entitat local supramunicipal.

Així doncs estem clarament davant d'un reflex de les diputacions provincials, fins i tot la finalitat essencial de la vegueria en tant que ens local consisteix en la cooperació municipal. Doncs bé, l'article 91.3 disposa, en efecte, que els consells de vegueria substitueixen les diputacions, sense perjudici que l'alteració dels límits provincials s'hagi de fer segons el que preveu l'article 141.1 de la Constitució; això és, mitjançant una Llei orgànica.

Aquestes són les referències que l'Estatut fa a la caracterització de les vegueries.

L'encaix constitucional d'aquest nou ens tal com ha estat definit en l'Estatut ha generat un fort debat doctrinal, debat que es pot resumir en tres hipòtesis interpretatives. La primera, segons la qual estaríem davant d'una nova institució que neix a l'Estatut i que s'afegeix a les ja existents sense afectar-les, de forma que la vegueria seria la província catalana, que no afecta ni qüestiona la província espanyola. La segona tesi concep la vegueria com un nou ens creat per l'Estatut, que substitueix la diputació com a ens local. Finalment, una tercera hipòtesi entén que la vegueria no és més que la denominació de la província a Catalunya, de forma que l'Estatut es limita a introduir algunes peculiaritats a la província i a la diputació de règim comú, entre elles un canvi de nom.

És cert que aquesta darrera tesi d'identificació vegueria-diputació és la que millor encaix constitucional té, però les coses són com són. Entenc que la configuració global de la vegueria a l'Estatut no abona la tesi de l'addició ni tampoc la de la identificació. Estem davant d'una substitució senzillament perquè així ho estableix l'article 91.3.

Les vegueries són concebudes com un nivell de Govern definit de bell nou per l'Estatut, la creació, modificació i supressió del qual cal fer per Llei del Parlament –article 91.4–; entitats que alhora han de substituir les actuals províncies. Així doncs, les vegueries i els consells de vegueria neixen en una trajectòria de col·lisió amb les províncies i les diputacions provincials, específicament amb la garantia institucional de les mateixes segons la configuració que d'aquesta garantia ha efectuat la jurisprudència constitucional més tradicional (STC 32/1981).

En efecte, no es pot entendre que la vegueria sigui un simple canvi de nom de la província, senzillament perquè no és això el que diu l'Estatut. D'altra banda,

l'encaix d'aquest plantejament en les previsions de l'Estatut genera diversos problemes. En primer lloc, si la vegueria coincidís en l'Estatut amb la província, la seva configuració hauria de ser consegüent amb la garantia institucional de les províncies i també la seva naturalesa bifront, d'acord amb la jurisprudència constitucional clàssica. En segon lloc, caldria estar a la configuració que la legislació bàsica fa de la província i les diputacions, ja que, encara que l'Estatut tingui naturalesa de Llei estatal, no podria assumir la funció de legislador bàsic de règim local, de forma que hauria de respectar íntegrament l'actual legislació bàsica. Alhora, el règim electoral de la província-vegueria hauria de ser el que correspongui segons la legislació electoral general. Finalment, en cas que la vegueria s'identifiqués amb la diputació i els canvis es limitessin a la denominació i a aspectes institucionals no bàsics, no correspondria en cap cas la substitució entre una i altra, atès que no hi ha successió si estem davant la mateixa persona jurídica.

Doncs bé, la sentència aborda la qüestió a partir d'un plantejament merament especulatiu. En efecte, en primer lloc el Tribunal referma la necessitat que la província continuï existint a Catalunya. A partir d'aquest punt, el Tribunal analitza l'Estatut, per constatar que la vegueria ha estat definida com una divisió territorial que adopta la Generalitat per a l'organització territorial dels seus serveis, circumstància que per si sola no afecta la funcionalitat de la província com circumscripció territorial de l'Estat. Pel que fa a la dimensió de la vegueria com institució local, tampoc no troba el Tribunal cap incompatibilitat en el fet que aparegui un nou nivell de Govern local supramunicipal orientat a la cooperació, sempre que aquest nou nivell no perjudiqui l'existència i autonomia de les diputacions.

En definitiva, el Tribunal entén que seria acceptable la vegueria com un nou nivell d'Administració local que apareix en paral·lel als existents, singularment en paral·lel a la província.

Arribats a aquest punt, el Tribunal analitza la previsió establerta a l'article 91.3 en el sentit que els consells de vegueria substitueixen les diputacions –una previsió que contradiu el plantejament anterior–. En aquest punt el Tribunal es planteja una segona hipòtesi consistent en la possibilitat que estiguem davant d'un simple canvi de denominació: la substitució de les províncies per les vegueries seria admissible si es tractés d'un simple canvi de nom de les diputacions catalanes, que



passen a denominar-se vegueries. Ara bé, en aquest cas la composició dels consells de vegueria, el mode d'elecció dels seus membres i la definició de les competències, corresponen a la legislació bàsica de l'Estat i no a una Llei del Parlament com preveu l'Estatut.

En definitiva, el Tribunal admet totes dues possibilitats; o bé es configura la vegueria com un nivell de Govern i una nova Administració supramunicipal pròpia de la Generalitat que conviurà amb les províncies i les diputacions, o bé estem davant un canvi de denominació. En el primer cas estaríem davant la inconstitucionalitat de l'article 91.3, en la mesura que disposa la substitució de les diputacions pels consells de vegueria. En el segon cas seria inconstitucional l'article 91.4, en la mesura que atribueix a una Llei del Parlament la competència de creació, modificació i supressió de les vegueries (ahora províncies en aquest cas), i el desplegament del seu règim jurídic, essent així que aquesta possibilitat queda reservada per la Constitució sia a una Llei orgànica, sia a una Llei bàsica.

El cas és que el Tribunal s'atura en haver formulat aquestes dues hipòtesis i no arriba a determinar en quina de les dues encaixa la vegueria definida a l'Estatut. En aquest punt el Tribunal sembla entendre que l'Estatut no fixa un model predeterminat de vegueria, sinó que defereix al legislador ordinari la definició d'un aspecte tan estructural d'aquesta nova institució. Sigui com sigui, qualsevol de les alternatives comporta un marge d'inconstitucionalitat en la previsió estatutària, però la sentència no declara inconstitucional cap dels dos apartats de l'article 91 que estan en qüestió, sinó que els sotmet a una interpretació conforme, sense més ni més.

Aquest plantejament resulta fal·laç en la mesura que, en primer lloc, el model de vegueria no queda deferit a la futura legislació, sinó que està clarament perfilat en l'Estatut. Per tant, no hi caben les hipòtesis especulatives.

En segon lloc, ni l'Estatut es planteja un simple canvi de denominació de les províncies ni es limita a crear un nou nivell institucional intern aliè a les províncies. La vegueria queda definida en la seva doble vessant de circumscripció territorial i entitat local com una institució de creació estatutària i regulació catalana que és transsumpte de la província i la diputació, a la que ha de substituir. L'Estatut institueix i perfila un nou nivell de Govern justament destinat a substituir les províncies.

La sentència es limita a analitzar per separat els preceptes que al·ludeixen a la vegueria per justificar-

los en funció d'hipòtesis heterogènies, hipòtesis que són incompatibles entre si, sense considerar la institució en el seu conjunt. Una tècnica que en podríem dir d'especejament, que consisteix a analitzar les parts, però no el tot.

Cal afegir que l'anàlisi del Tribunal Constitucional tampoc no aborda la qüestió des de la perspectiva de la competència reservada a l'Estat per emetre la normativa bàsica de les institucions provincials i el joc de competències al respecte. Això és, es limita a confrontar l'Estatut amb l'article 141 CE, però no amb l'article 149.1.18, tot i que més endavant, quan en el fonament jurídic núm. 95 analitza la competència de la Generalitat en matèria d'organització territorial, manifesta clarament que la determinació, creació o modificació de les entitats que configuren l'organització territorial –*v. gr.*, les vegueries–, no ha de qüestionar la plena virtualitat de les bases estatals en la matèria.

En definitiva, el Tribunal es podria haver plantejat en el seu cas la possibilitat de matisar la doctrina de la garantia institucional, reconstruint dogmàticament la mateixa o senzillament deixant-la de banda. Aquest era el camí per respectar les vegueries de l'Estatut si aquesta era la intenció, però no l'anàlisi incomplet d'una realitat fraccionada. En aquest cas no ha estat l'argument el que s'adapta a la realitat, sinó la realitat la que és presentada segons la conveniència de l'argument.

El cas és que el Parlament va aprovar el passat 3 d'agost de 2010 la Llei 30/2010 de vegueries. Una Llei que confirma plenament la caracterització ja esmentada d'aquesta institució, que inclou la competència del Parlament per a la creació, modificació o supressió de les vegueries, que atribueix als consells de vegueria les competències de les diputacions, que disposa la subrogació d'aquelles a tots els efectes i que regula el procés de transició. Una substitució que s'hauria d'haver realitzat respecte a les quatre diputacions catalanes a partir de les eleccions locals de 2011, sense intervenció de cap norma estatal, norma que només es preveu per a una segona transició a les set vegueries.

#### 4. El finançament local

Fins el nou Estatut, la capacitat de la Generalitat per intervenir en matèria d'hisendes locals ha estat

certament mínima, pràcticament limitada a definir la participació local en els tributs propis i a exercir el control financer sobre els municipis.

La Constitució blinda inicialment aquest àmbit, en atribuir a l'Estat la competència en matèria d'Hisenda general (article 149.1.14 CE), la competència per definir les bases del règim jurídic de les administracions públiques (article 149.1.18 CE) i la potestat originària per instituir els tributs (article 133 CE). A banda, la projecció del principi d'autonomia local en la vessant d'autonomia de la despesa limita també –en aquest cas per sota– la capacitat d'intervenció autonòmica. A partir d'aquest plantejament el Tribunal Constitucional ha elaborat històricament una jurisprudència molt limitadora respecte a la capacitat d'intervenció per a les comunitats autònomes, sortint al pas dels intents que han fet per entrar en aquest camp, sia rebutjant la introducció de criteris propis en la distribució del fons de cooperació estatal (STC 331/1993), sia limitant les tuteles financeres (STC 233/1999), sia desautoritzant l'apropiació de percentatges pressupostaris de les diputacions (STC 48/2004) o impeding el condicionament de la despesa provincial (STC 109/1998). Aquesta situació ha fet que en l'ordenament de Catalunya pràcticament no hi hagi referències a les hisendes locals.

L'Estatut de 2006 ha introduït diverses referències a les hisendes locals. L'article 218.2 EAC atribueix a la Generalitat una competència inicial en matèria de finançament local, per bé que en el marc de la normativa estatal. Aquesta competència "*pot incloure la capacitat legislativa per a establir i regular els tributs propis dels governs locals*". S'atribueix alhora a la Generalitat la tutela financera, competència que era l'única que apareixia a l'Estatut del 1979. L'article 219 preveu la distribució autonòmica de la participació municipal en tributs de l'Estat i també la distribució de subvencions estatals incondicionades. Atès que la introducció de criteris propis en el primer cas ha estat ja descartada pel Tribunal, l'Estatut es limita a introduir aquesta possibilitat respecte a la distribució de subvencions incondicionades, plantejament que es justifica per tal de respondre a les peculiaritats del sistema català d'administracions locals. Una distribució que caldrà fer en tot cas atenent a la capacitat fiscal i les necessitats de despesa dels ens destinataris.

Cal remarcar alhora que l'Estatut introdueix una garantia de finançament associat a l'atribució o traspàs de noves competències (article 219), requeriment que

és indispensable perquè entri en vigor la transferència o delegació. Una garantia que no és nova, perquè ja estava reconeguda a la legislació ordinària, encara que no era habitual que les lleis de transferència assumissin efectivament aquest compromís. Doncs bé, ara el mandat assoleix rang de Llei orgànica i entra clarament en el bloc de constitucionalitat, de forma que el principi queda reforçat.

El Tribunal Constitucional aborda algunes d'aquestes previsions:

– Respecte a l'eventual competència legislativa de la Generalitat per establir i regular tributs, la sentència determina que la creació dels tributs locals queda irremissiblement assignada a l'Estat segons els articles 31.3 i 133 CE, de forma que no és possible cap intervenció autonòmica: "*Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales.*"

– Respecte a la capacitat per fixar els criteris de distribució de la participació local en els ingressos de l'Estat, el Tribunal adverteix la picardia de l'Estatut quan fa esment de la possibilitat que la Generalitat introdueixi criteris propis de distribució dels fons que es reparteixen a càrrec dels pressupostos autonòmics, essent així que les assignacions del fons de cooperació estatal també s'integren en aquests pressupostos. Tanmateix, després d'una interpretació sistemàtica el Tribunal ratifica la seva doctrina clàssica, segons la qual la Generalitat no pot mediatitzar la distribució del fons estatal de cooperació introduint criteris propis.

Aquest plantejament s'aplica també a la distribució de subvencions incondicionades, aspecte en el que l'Estatut sí que introduïa obertament un marge de decisió del Parlament. Doncs bé, en aquest punt el Tribunal reitera que la Generalitat no pot alterar els criteris fixats per l'Estat quant a la distribució de les subvencions incondicionades, encara que admet el precepte si s'entén que la intervenció de la Generalitat es refereix a la possibilitat de vincular finançament les diputacions respecte a la cooperació planificada a nivell autonòmic. Una interpretació ben forçada, ja que el precepte es refereix a la intervenció prèvia a la individualització de les subvencions estatals, mentre que la interpretació del Tribunal Constitucional es refereix a una cosa totalment diferent com ara la vinculació de recursos provincials ja comptabilitzats.

## 5. Altres

### 5.1. Competència sobre el règim local

– L'article 160 EAC fa la següent distribució de competències en matèria de règim local:

*"1. Correspon a la Generalitat la competència exclusiva en matèria de règim local que, respectant el principi d'autonomia local, inclou:*

*"a) Les relacions entre les institucions de la Generalitat i els ens locals, i també les tècniques d'organització i de relació per a la cooperació i la col·laboració entre els ens locals i entre aquests i l'Administració de la Generalitat, incloent-hi les diverses formes associatives, mancomunades, convencionals i consorcials.*

*"b) La determinació de les competències i de les potestats pròpies dels municipis i dels altres ens locals, en els àmbits especificats per l'article 84.*

*"c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics.*

*"d) La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans.*

*"e) El règim dels òrgans complementaris de l'organització dels ens locals.*

*"2. Correspon a la Generalitat la competència compartida en tot allò que no estableix l'apartat 1.*

*"(...)"*

– Quant a l'apartat a), el Tribunal Constitucional no troba obstacle en el fet que la Generalitat assumeixi la regulació de les relacions que els ens locals puguin tenir amb la Generalitat, el que no afecta les relacions que puguin tenir amb l'Estat d'acord amb llur naturalesa bifront.

– Respecte a l'apartat b), la sentència admet que la Generalitat té facultat per determinar les competències o la capacitat d'intervenció de les administracions locals en les matèries o els sectors que són de competència autonòmica: *"(...) la competencia de la Generalitat para asignar competencias a los Gobiernos locales se circunscribe a las materias en las que el Estatuto atribuye competencias a la Comunidad Autónoma. (...) no existe vulneración de la competencia estatal para atribuir competencias a los entes locales en aquellas áreas en las que el Estado disponga de competencia ratione materiae, (...)"*.

En aquest punt la transcendència de la sentència pot ser notable. En efecte, fins ara, el fet que l'Estat

i les comunitats autònomes tinguessin distribuïts els àmbits materials d'actuació, no impedia que l'Estat determinés amb caràcter bàsic un mínim irreductible de competències dels ens locals, mínim que cal entendre imprescindible des de la perspectiva de la garantia institucional (STC 32/1981), ja que en efecte la mateixa existència municipal comporta, entre altres coses, una capacitat d'actuació garantida. En aquest sentit, no es qüestionava la competència bàsica de l'Estat per reservar als municipis determinades competències, fins i tot en matèries de titularitat autonòmica, encara que remeses en el seu abast material a la legislació sectorial. En aquest sentit, els articles 25, 26 i 27 de la Llei de bases del règim local defineixen un nucli competencial dels municipis, nucli que en efecte es refereix en una part notable a competències sectorials autonòmiques com ara els serveis socials, residus, transports, ensenyament o urbanisme. Doncs bé, a partir del plantejament de la sentència aquesta possibilitat que l'Estat defineixi unes competències municipals incloent matèries de competència autonòmica pot entrar en dubte, ja que el Tribunal afirma que pertoca a cada nivell de Govern atribuir als municipis les competències que corresponguin en les matèries que els són pròpies. Si més no, no s'aclareix si aquest plantejament salomònic qüestiona la competència bàsica estatal per definir un nucli competencial mínim, independentment de la titularitat de la competència sectorial afectada.

– L'apartat c) del mateix article 160 atribueix a la Generalitat les següents competències exclusives:

*"c) El règim dels béns de domini públic, comunals i patrimonials i les modalitats de prestació dels serveis públics."*

La competència autonòmica està formulada en aquestes dues matèries en termes prou generals i prou clars. Doncs bé, en aquest punt la sentència fa la següent lectura: *"(no existe) obstáculo constitucional para que la Comunidad Autónoma establezca el régimen de dichos bienes en las distintas áreas de competencia autonómica en las que haya atribuido competencias a los entes locales. En cuanto a las modalidades de prestación de los servicios públicos, que han de someterse al art. 149.1.18 CE, el precepto estatutario no atribuye a la Comunidad Autónoma el establecimiento de su régimen jurídico, sino tan solo la determinación concreta de los tipos y clases de servicios públicos entre los diversos posibles, lo que presupone el respeto a la competencia estatal ex art. 149.1.18 CE para fijar*

*la normativa bàsica por la que se ha de regir cada uno de ellos.*"

Així doncs, la competència de la Generalitat queda reduïda de forma dràstica sense tocar una paraula de l'article 160.1.b) EAC, de forma que la competència exclusiva sobre el règim dels bens de domini públic, comunals i patrimonials, es limita a les especialitats que hi pugui haver per raó d'una matèria sectorial autònoma, i la competència per establir les modalitats de prestació dels serveis públics es limita a determinar quina concreta modalitat organitzativa correspon per gestionar un determinat servei públic. Circumstància que, formulada en aquests termes, planteja un seriós dubte des de la perspectiva de l'autonomia organitzativa de les administracions locals.

– Respecte a l'apartat d) de l'article 160 EAC, la competència exclusiva de la Generalitat per a "*La determinació dels òrgans de govern dels ens locals creats per la Generalitat i el funcionament i el règim d'adopció d'acords d'aquests òrgans*", queda interpretada com una atribució que no es refereix a la determinació del règim jurídic d'aquests òrgans, com sembla, sinó a la possibilitat d'aplicar la regulació existent, de forma que no es qüestiona la competència de l'Estat per determinar les bases.

– Finalment, l'apartat 3 es refereix a la competència exclusiva de la Generalitat per determinar el règim electoral dels ens locals que creï, amb l'excepció dels constitucionalment garantits. La sentència salva també aquest plantejament per la via de considerar que aquesta competència autònoma exclusiva no qüestiona la competència de l'Estat per restablir el règim electoral general, "*competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el EAC*". Estem novament davant d'una competència exclusiva de la Generalitat que, sense modificar el precepte estatutari, passa a ser una competència compartida.

## 5.2. L'ús de la llengua catalana

L'article 6 de l'Estatut defineix el català com a llengua oficial d'ús normal i preferent per part de les administracions públiques, a banda de constituir la llengua normalment emprada com a vehicular a l'aprenentatge. Ahora, es defineix el dret dels ciutadans a utilitzar qualsevol de les dues llengües oficials i el deure de conèixer-les. En aquest sentit, l'article 32

reconeix el dret dels ciutadans a l'opció lingüística davant les administracions públiques, dret que s'estableix respecte a qualsevol de les administracions presents a Catalunya, i que comporta el correlatiu deure de les mateixes de respectar l'opció lingüística, fins i tot els òrgans constitucionals i jurisdiccionals situats fora del territori català.

L'article 50 reitera la utilització del català com a llengua interna en les actuacions de les administracions catalanes, empreses dependents i concessionaris, i també la utilització externa en les comunicacions amb altres administracions i persones privades, sense perjudici del dret dels ciutadans –només dels ciutadans– a rebre les comunicacions en castellà si així ho demanen.

En definitiva, seguint el plantejament de les lleis de normalització o política lingüística, l'Estatut desequilibra la paritat de les dues llengües sobre la base que el català no és tan sols una llengua oficial, sinó que és alhora la llengua pròpia. A partir d'aquest plantejament es defineix el català com a llengua d'ús ordinari a les administracions.

Doncs bé, la sentència no admet aquest desequilibri, de forma que totes dues llengües oficials han de ser d'ús normal i preferent, i no només el català. En conseqüència, la sentència declara inconstitucional l'expressió "preferent" en l'article 6.1.

Un plantejament que caldrà estendre ben probablement a la Llei de política lingüística i als reglaments municipals, ja que inicialment totes dues llengües han de ser d'ús equivalent en l'actuació interna de les administracions. Això no exclou que l'Administració pugui usar internament una o altra llengua oficial, però no hi pot haver cap preferència, i en tot cas el dret dels ciutadans a rebre les comunicacions en castellà s'ha de fer efectiu sense formalitats ni condicions que comportin obligacions o càrregues.

Ahora, la sentència nega per la via de la interpretació el deure dels ciutadans de conèixer el català. Deure que cal circumscriure a l'àmbit de l'ensenyament i al de les relacions de subjecció especial, però que no pot ser generalitzat.

Cal destacar, així mateix, el pronunciament del Tribunal en el sentit que les comunicacions adreçades a les institucions estatals que no tinguin la seu a Catalunya no són jurídicament vàlides, com tampoc resulta admissible exigir l'ús d'una determinada llengua en les relacions entre els particulars, ja que la regulació de la llengua només és admissible en les relacions entre els

poders públics i els ciutadans, afirmació aquesta que, tanmateix, no s'argumenta.

### 5.3. Consultes populars

L'article 122 de l'Estatut atribueix a la Generalitat la competència exclusiva per a l'establiment del règim jurídic, les modalitats, el procediment i la convocatòria per part de la Generalitat i els ens locals en l'àmbit de llurs competències d'enquestes, audiències públiques, fòrums de participació i qualsevol altre instrument de consulta popular, salvant l'article 149.1.32 CE, que es refereix a la competència estatal per autoritzar consultes per via de referèndum.

El Tribunal considera que el referèndum no es sinó una espècie dins el gènere de les consultes populars, una modalitat caracteritzada per adreçar-se al cos electoral; això és, una consulta feta a partir del cens, amb intervenció de l'Administració electoral i amb les garanties jurisdiccionals corresponents.

Aquest plantejament deixa lliure la possibilitat de consultes diferents, adreçades a altres col·lectius.

En aquest sentit, el Tribunal admet la competència exclusiva de la Generalitat, però sempre respectant les bases del règim jurídic de les administracions públiques, títol que permet a l'Estat abordar la qüestió.

Heus ací un altre cas de competència exclusiva que deixa de ser-ho sense afectar per res el precepte estatutari que estableix aquella.

### 5.4. Funció pública

L'article 136 EAC atribueix a la Generalitat la competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal en els termes següents:

*"a) La competència exclusiva sobre el règim estatutari del personal al servei de les administracions públiques catalanes i sobre l'ordenació i l'organització de la funció pública, salvant el que disposa la lletra b.*

*"b) La competència compartida per al desenvolupament dels principis ordenadors de l'ocupació pública, sobre l'adquisició i la pèrdua de la condició de funcionari, les situacions administratives i els drets, els deures i les incompatibilitats del personal al servei de les administracions públiques."*

El Tribunal constata que correspon a l'Estat determinar les bases de la funció pública, el que inclou segons

la jurisprudència dictada fins aleshores *"la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidades de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y el modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas"*. El Tribunal constata que no totes aquestes matèries queden salvades a l'apartat b) del precepte estatutari. De fet, les matèries bàsiques que no queden reconegudes com de competència compartida són les següents: promoció, carrera administrativa, responsabilitats, règim disciplinari, creació i integració de cossos i escales i provisió de llocs de treball.

Doncs bé, en la sentència s'aborda el cas de la carrera administrativa, el règim retributiu i el règim disciplinari, matèries la qual competència bàsica de l'Estat es salva entenent que queden compreses dins el concepte de drets i deures, concepte aquest que sí que queda definit a l'Estatut com a competència compartida. No s'aborda el cas de les altres matèries bàsiques que l'Estatut no reconeix com a compartides, com ara la promoció, les responsabilitats, la creació i integració de cossos i escales i la provisió de llocs de treball. També queden fora altres conceptes actualment inclosos a l'EBEP i per tant tractats ara per ara com a bàsics, com les classes de personal al servei de les administracions públiques, els drets sindicals i la negociació col·lectiva, jornada, permisos i llicències, o els instruments de planificació i gestió de la funció pública.

Certament la situació es pot salvar estirant el concepte de drets i deures per enquibir-hi totes aquestes matèries o encaixant-les entre els "principis ordenadors de l'ocupació pública", concepte que també queda definit a l'Estatut com a competència compartida.

Ara bé, independentment que la flexibilitat d'aquests conceptes doni per a tant, cal remarcar que hi ha una contradicció entre la forma gelosa en què el Tribunal es reserva la capacitat per definir les categories i els conceptes constitucionals i la facilitat amb la que, en el fragor de l'argumentació sectorial, renuncia al propi sistema de categories per acceptar un seguit de categories –supraconceptes– que segons aquesta interpretació definiria de bell nou l'Estatut amb una amplitud desconeguda fins al moment.

Una altra qüestió que es pot plantejar és fins a quin punt l'article 136 EAC, en la interpretació de l'article

110, suposa un replantejament de la distribució de les competències en matèria de cossos d'habilitació nacional i un retrocés d'allò que cal considerar bàsic segons la jurisprudència tradicional, jurisprudència que fins ara ha inclòs algunes funcions executives dintre de les bases que corresponen a l'Estat. Tanmateix, i a la vista de la interpretació que el Tribunal fa del concepte de competència exclusiva i de l'article 110, no es pot saber del cert on estem, probablement allà mateix.

Un altre aspecte relacionat amb la funció pública és el referit a la determinació dels serveis mínims en el cas d'exercici del dret de vaga. En efecte, l'article 170.1.i) EAC atribueix a la Generalitat la competència executiva en matèria de determinació dels serveis mínims respecte a les vagues que tinguin lloc a Catalunya. En aquest punt el Tribunal reproduïx un plantejament ja antic en el sentit que *"la autoridad gubernativa a quien corresponde determinar el mínimo de mantenimiento del servicio, a fin de preservar los derechos o bienes constitucionales comprometidos por la huelga, es aquella autoridad, estatal o autonómica, que tiene competencia y, por consiguiente, la responsabilidad política del servicio en cuestión"*, plantejament que pel seu propi pes hauria de portar a atribuir als ens locals la competència en els casos que la vaga es projecta sobre serveis locals. ■