

# Los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña: evolución normativa y jurisprudencial, y perspectivas de futuro

XAVIER FORCADELL ESTELLER\*

*Coordinador general de la  
Diputación de Barcelona.  
Secretario de Administración  
local.*

*Profesor asociado de  
Derecho Administrativo de la  
Universidad Rovira i Virgili*

1. Introducción
2. La historia institucional local de Cataluña como antecedente
3. El modelo constitucional local de 1978 y el del Estatuto de 1979, y su implantación en Cataluña
4. La definición de un nuevo marco local en desarrollo del Estatuto de Cataluña de 2006 y su parcial implantación frustrada. Los consejos de veguería como paradigma
5. La jurisprudencia constitucional a partir de 2010 y el inicio de un periodo normativo centralizador a través de la LRSAL
6. Cataluña, impulsora de un nuevo tiempo político e institucional
  - 6.1. La definición del modelo de Gobiernos locales del siglo XXI
  - 6.2. Innovaciones en la regulación actual
  - 6.3. Un nuevo marco singular y asimétrico
  - 6.4. Las bases para un futuro nuevo estado europeo
  - 6.5. Elementos comunes de las diferentes opciones. La necesidad de la definición concreta de una hoja de ruta y la gradualidad en su implantación
7. Reflexiones finales a modo de conclusiones

## Resumen

En el presente trabajo se aborda una reflexión sobre los Gobiernos locales supramunicipales en Cataluña, y en particular, y basándose en el recorrido normativo y jurisprudencial en la materia, se incide en determinadas

---

*Artículo recibido el 13/10/2016; aceptado el 20/10/2016.*

\* Pueden contactar con el autor en <http://www.xavierforcadell.cat>, así como también a través de la dirección de correo electrónico [xavierforcadell@xavierforcadell.cat](mailto:xavierforcadell@xavierforcadell.cat).

propuestas de futuro para convertir los consejos de veguería en el nuevo nivel de Gobierno local fuerte, en el marco de un futuro modelo de organización territorial local más moderno e innovador. Un modelo que, aprovechando el peso de la historia institucional de Cataluña en esta materia, proyecte los Gobiernos locales catalanes hacia las exigencias más fuertes de una democracia local avanzada.

Palabras clave: *Gobiernos locales; supramunicipalidad; consejos de veguería; diputaciones provinciales; innovación y modernidad local; nuevo modelo local; organización y equilibrio territorial.*

### ***Intermediate local governments in Catalonia: regulatory and case law developments and future perspectives***

#### **Abstract**

*This article deals with intermediate local governments in Catalonia, in particular, based on a regulatory and case law analysis, it makes some proposals to transform the county councils (“consejos de veguería”) in a new strong local level in the context of an innovative and modern model of territorial local organization. This new model, taking advantage of the historical legacy of Catalonia in this field, will lead Catalan local governments to comply with the most demanding requirements of an advanced democracy.*

*Keywords:* local governments; intermediate local governments; county councils (“consejos de veguería”); province councils (“diputaciones provinciales”); innovation and modernity of local law; new local model; organization and territorial balance.

## **1**

### **Introducción**

La organización territorial de Cataluña, así como la definición de su marco competencial, prestacional y financiero, ha sido una cuestión largamente debatida en la historia del catalanismo político. Tanto desde una perspectiva propia como también en lo que se refiere a su encaje con el ordenamiento jurídico estatal de carácter básico, ya que a menudo ha habido una interpretación constitucional muy restrictiva, sobre todo en lo que al nivel supramunicipal,

y en concreto a las diputaciones provinciales, se refiere. También, y más recientemente, con la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, y en particular del Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006, esta ha sido una cuestión nuevamente abordada. Así, en pleno desarrollo estatutario, se preveía la interiorización del régimen local en el sistema institucional de la Generalitat; una determinación clara para que los consejos de veguería sustituyeran definitivamente a las diputaciones provinciales en Cataluña; la definición de todo un marco competencial y territorial de los Gobiernos locales catalanes; y la aprobación de una nueva ley de finanzas locales propia. Con todo esto el Estatuto abría la puerta a construir un nuevo modelo local de Gobiernos locales de matriz catalana, plenamente adaptado a las exigencias del siglo XXI.

La STC de 28 de junio de 2010, relativa precisamente al Estatuto, frustraba buena parte de estos objetivos, dejando el orden de las cosas en el mismo punto de partida, en el mejor de los casos. Y posteriormente, en el año 2013, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local –LRSAL–, definitivamente dejaba en vía muerta cualquier posibilidad de singularidad de este pretendido modelo catalán de Gobiernos locales, moderno e innovador.

Tampoco en Cataluña, estos últimos años, se ha abordado con éxito ninguna propuesta global que pudiera abrir alguna brecha jurídica en la restrictiva interpretación constitucional y del legislador estatal, en esta temática. Así, solo han visto la luz algunas normas concretas que han dado respuestas parciales, como por ejemplo la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, y la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona. En este sentido, todas aquellas cuestiones que a lo largo de los años han sido más complejas de resolver institucionalmente en esta materia, como por ejemplo el encaje y la configuración jurídica futura del nivel supramunicipal, han quedado nuevamente en la incertidumbre.

Ahora sin embargo, y después de una reforma local estatal que no ha cumplido casi ninguna de sus previsiones, y de un modelo local catalán que aún no ha sido debatido en sus eventuales posibilidades de desarrollo, creemos necesario abrir definitivamente esta cuestión. No hay ninguna duda de que estamos ante un nuevo tiempo político e institucional, tanto en España como en Cataluña. Ante la actual y compleja situación pueden abrirse tres posibles escenarios: una recentralización política y jurídica estatal aún más unitaria que la de los últimos años; la apertura de un nuevo marco político y asimétrico de Cataluña dentro de España; o que Cataluña se convierta en un nuevo estado de Europa. Ante cualquiera de las tres hipótesis hay que tener definido cuáles serán las cuestiones clave en materia local. No todo se podrá implantar de nuevo de forma inmediata, pero tampoco hay que disponer de

todas las certezas para poder avanzar en esta cuestión. Así, apostamos por un debate amplio, riguroso y en profundidad, para construir un nuevo modelo local que, respetando la actual planta municipal, apueste por un nivel supramunicipal muy fuerte, particularmente a través de los consejos de veguería. Y esto, a la vez, con la definición y concreción de un marco competencial y prestacional moderno e innovador, y un sistema de financiación cercano al de los estándares más avanzados a nivel comunitario. Y todo para dejar definido y concretado un modelo local propio que dé respuesta a las exigencias más avanzadas de una democracia bien madura y propia del siglo XXI<sup>1</sup>.

## 2

### La historia institucional local de Cataluña como antecedente

No podemos entrar a fondo en los aspectos clave de la historia institucional de los Gobiernos locales de Cataluña, tan bien tratados por otra parte por nuestra doctrina más especializada<sup>2</sup>, pero sí que resulta necesario hacer algunas referencias al nivel supramunicipal para entender la situación de partida.

La historia catalana y territorial en clave local se explica en buena parte en esta materia en base a las veguerías del siglo IX-X, con la figura *vicarius* o *veguer*, que aparece casi simultáneamente con el vizconde desde el año 832. El desarrollo de esta figura, más vinculada al ámbito administrativo y de defensa que al político, se ve más acentuado en aquellos territorios donde hay un alejamiento de la figura del vizconde, o en aquellos donde directamente este tiene muy poca incidencia. Es esta una figura también muy vinculada a la búsqueda de la paz interna y de la garantía del orden público, donde tendrá un papel clave en los procedimientos de paz y tregua.

1. *Vid. in totum* FORCADELL ESTELLER, X., *L'organització territorial i el règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Barcelona, 2016.

2. Así, por ejemplo, FONT RIUS, J. M., *Cartas de población y franquicia de Cataluña*, Madrid-Barcelona, 1969-1983; FONT RIUS, J. M., *Estudis sobre els drets i les institucions locals en la Catalunya medieval*, Barcelona, 1985; FONT RIUS, J. M., *Orígenes del règimen municipal de Cataluña*, Madrid, 1946; FERRO POMÀ, V., *El Dret Públic Català. Les Institucions a Catalunya fins al Decret de Nova Planta*, Vic, 1987; SABATÉ CURULL, F., *El territori de la Catalunya medieval*, Barcelona, 1997; ORDUÑA REBOLLO, E., *Historia del municipalismo español*, Madrid, 2005; LALINDE ABADÍA, J., *Instituciones Político-Administrativas y Civiles*, Barcelona, 1989; FERRO POMÀ, V., “El dret català durant els segles XVI i XVII”, en *Revista de Dret Històric Català*, vol. 12, Societat Catalana d'Estudis Jurídics, Institut d'Estudis Catalans, Barcelona, 2013, pp. 9-109; VALLS TABERNER, F. y SOLDEVILA ZUBIRURU, F., *Història de Catalunya*, Barcelona, 1922; JORDÀ FERNÁNDEZ, A., “Els antecedents històrics i jurídics de l'Administració local a Catalunya”, en GIFREU FONT, J. y FUENTES I GASÓ, J. R. (coords.), *Règim jurídic dels governs locals de Catalunya*, Valencia, 2009.

En paralelo a las universidades o municipios se consolidará también la figura del alcalde, aunque con una incidencia más localizada en un ámbito concreto, una ciudad, villa o lugar. En este orden de cosas, hablaremos de varias veguerías hasta el siglo XVIII –entre diez y dieciocho, según los períodos–, momento en que se verán sustituidas por doce corregimientos, y en cambio existirán tantos alcaldes como municipios. Este modelo convivirá en referencia también a ámbitos comarcales territoriales para dividir el país. Todo ello hasta el Decreto de Nueva Planta de 16 de enero de 1716, donde, como consecuencia de la Guerra de Sucesión, se extinguirá el modelo propio del sistema institucional catalán en su conjunto, y en él el local, y finalmente se convergerá hacia una unificación política con Castilla. Esta unificación supondrá la adopción de un nuevo modelo territorial local que cristalizará con la constitución de 1812, la Diputación General de Cataluña, y las cuatro diputaciones provinciales actuales a partir del Decreto de 30 de noviembre de 1833, del ministro de Fomento Javier de Burgos.

Fruto de esta nueva situación, la realidad de las diputaciones provinciales, como entes de apoyo en asistencia y cooperación a los municipios, preferentemente los de menor capacidad, comenzará a implantarse en todo el territorio. Una implantación que en su esencia es la misma que todavía hay en la actualidad en todo el Estado.

En Cataluña, la supresión de su modelo local propio, y esta generalización estatal de la división provincial, a pesar de su primer acatamiento inicial, irá generalizando una situación política que pedirá cambios. Cabe decir que esta voluntad no se verá propiciada solo por una mayor voluntad de control y de impulso local, sino que irá ligada a los movimientos del catalanismo político propios de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. La mayor concreción de esta situación se producirá, a pesar de algunos otros intentos a lo largo del siglo XIX, a partir del Real Decreto estatal de 18 de diciembre de 1913, en el que se prevé la posibilidad de crear mancomunidades de provincias para fines exclusivamente administrativos. A pesar de este marco normativo amplio en todo el Estado, solo se creó una, la de Cataluña, que finalmente se constituiría de forma solemne el 6 de abril de 1914. Su primer presidente sería por amplia elección el de la Diputación de Barcelona, Enric Prat de la Riba, quien desde hacía unos años estaba preparando y ejecutando un proyecto modernizador en clave nacional y local. Así, la Mancomunidad de Cataluña desarrolló una voluntad de trabajo en red, fomentando una idea de nación catalana a partir del municipalismo<sup>3</sup>.

---

3. Nos hemos referido a ello en el trabajo: FORCADELL ESTELLER, X., “La Mancomunitat de Catalunya: construir la nació catalana des del municipalisme”, en *Revista de Catalunya*, número extraordinario dedicado al centenario de la Mancomunitat, Barcelona, 2014.

Un municipalismo fuerte y equilibrado donde lo básico, más allá de la garantía del orden, era la creación de una red de carreteras, una red de bibliotecas y escuelas, y una red de telefonía. Redes de las que disfrutamos aún hoy en día. Era, de hecho, una idea de conectividad y de trabajo en conjunto, que además, en perspectiva local, entroncaba también con una idea de modernidad por lo que a la función pública se refería, entendiendo una buena función pública como un motor clave para el funcionamiento normal de un país. De este periodo son también las semanas municipales de formación a electos y personal técnico –origen de las primeras reivindicaciones de estatuto de autonomía para Cataluña–, y sobre todo la creación de la Escuela de Funcionarios de la Administración Local –la primera en España, y que posteriormente sería el antecedente del actual Instituto Nacional de Administración Pública–. En clave de financiación local, y en cuanto a su idea pionera, también podemos destacar la Caja de Crédito Local, que con los años sería el germen inspirador del Banco de Crédito Local.

En este periodo incluso se acabaría impulsando un primer proyecto de división territorial de Cataluña, obra, entre otros, de Josep Maria Rivera Juer, donde a partir de los mil setenta y tres municipios del momento se establecían treinta y cuatro comarcas, con quince agrupaciones comarcales o pequeñas provincias. Proyecto que, aunque finalmente no sería aprobado, sí sería un primer modelo inspirado en los Estados europeos más avanzados en la temática, como por ejemplo Dinamarca, Holanda o Bélgica.

Pero la acción de la Mancomunidad sobrepasó una función meramente local y administrativa, y fruto de su voluntad y concienciación nacional se vertebró, con muy pocos recursos económicos, pero con una amplia visión de país y con mucho talento, una verdadera red asistencial, social y cultural, inspirándose a menudo en los modelos comparados más exitosos. Justamente por eso, por esa idea de recobrar una cierta unidad nacional entroncando en la propia historia de Cataluña, la dictadura de Primo de Rivera, a través de una disposición derogatoria del Estatuto Provincial, aprobado por Real Decreto de 20 de marzo de 1925, la acabaría suprimiendo, recuperando en su globalidad la acción en Cataluña las diputaciones provinciales.

Y será así hasta las elecciones, nuevamente municipales, del 12 de abril de 1931, y la posterior proclamación de la II República Española. Con esta, llegaría también el restablecimiento de la histórica Generalitat de Cataluña, institución nacional propia de Cataluña a lo largo de la historia, y de esta situación derivaría también, más allá de una constitución republicana en 1931, un estatuto de autonomía en 1932, para canalizar las aspiraciones políticas del país. Para la nueva Generalitat la cuestión local fue muy relevante, y lo explican dos hechos básicos: la creación de una comisión para el esta-

blecimiento de una división territorial para Cataluña, y la elaboración de una ley municipal. Respecto a la primera cuestión, de la que coinciden ahora los ochenta años de su aprobación, se creó un grupo de trabajo, bajo la dirección del geógrafo Pau Vila y Dinarès, que impulsaría un nuevo modelo territorial para Cataluña, basado en municipios y dos niveles supramunicipales: las comarcas y las veguerías. Finalmente, estos trabajos serían aprobados parcialmente a través de los decretos de 27 de agosto de 1936 y de 23 de diciembre del mismo año, a pesar de haberse iniciado ya el conflicto bélico de la Guerra Civil. Esta nueva división agrupaba el territorio de Cataluña en mil sesenta y un municipios, nueve regiones –veguerías– y treinta y ocho comarcas. En cuanto a la ley municipal, a pesar de la coincidencia de que se trataba de una norma muy adelantada a su tiempo, en la que participaría activamente el reconocido jurista Josep Maria Pi i Sunyer, se tuvo que aprobar de forma fragmentada entre los años 1933 y 1934, cuestión por la que su resultado final fue un poco incompleto. Sin embargo es una norma avanzada, aunque contextualizándola en su periodo.

El conflicto bélico de 1936-1939 con la Guerra Civil, y la victoria franquista en 1940, dibujarían un modelo de estado unitario y centralista, donde el mundo local quedaría en manos de ayuntamientos y diputaciones provinciales, con una evidente intromisión en el funcionamiento y la vida de este por parte del poder central, por lo que la vida municipal perdió buena parte de su autonomía. Situación que continuaría durante los cuarenta años de dictadura franquista hasta la recuperación preconstitucional de la Generalitat en 1977, con la vuelta del exilio del presidente Josep Tarradellas, que a su vez ostentaría también la condición de presidente de la Diputación de Barcelona, justo en el momento en que el estado español iniciaba una transición política hacia la democracia y la recuperación de las libertades, donde la aprobación de la Constitución Española de 1978, y el Estado de las autonomías, serían unos hitos fundamentales.

### 3

#### **El modelo constitucional local de 1978 y el del Estatuto de 1979, y su implantación en Cataluña**

La Constitución Española –CE– es sin duda un elemento de referencia de la transición política. Obra e impulso de mucha gente, pero con la clara convicción del presidente Adolfo Suárez de que se trataba de un elemento básico para proporcionar la concordia política, y aportar un marco institucional válido para las próximas décadas.



En cuanto a la temática territorial en los primeros borradores de la CE, entre finales de 1977 y principios de 1978<sup>4</sup>, se dibujaba un modelo local bien abierto, definiendo las provincias, u otras circunscripciones establecidas por los nuevos estatutos de autonomía, como elementos clave de la división y organización del territorio, y encomendándose su gobierno y administración a diputaciones, cabildos o corporaciones de carácter representativo. A lo largo de la elaboración de la CE, sin embargo, la regulación fue derivando hacia una concepción más centralizada, como en otro orden de cosas también lo haría el Senado, dos instituciones actualmente discutidas y a menudo objeto de reclamaciones de mejora.

Finalmente, la regulación local del texto constitucional quedó encuadrada en el Título VIII, relativo a la organización territorial del Estado. Así, el artículo 137 preceptúa que el Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y las comunidades autónomas –CCAA– que se constituyan. El artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios, que tienen también personalidad jurídica plena y un régimen de organización propio. En lo que se refiere a la provincia, el artículo 141 la define como agrupación de municipios y división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades, y es también circunscripción electoral. El artículo 141.1 se refiere a una cuestión nada menor, como veremos más adelante, como es que la alteración de cualquier límite provincial requiere de ley orgánica en las Cortes Generales, lo que dificulta significativamente la evolución del mapa provincial; a la postre, las actuales cuatro provincias catalanas son solo aquellas establecidas en el siglo XIX, como hemos visto. Una cuestión nada menor es también la previsión del mismo artículo 141 de que el gobierno de estas estará institucionalizado en diputaciones provinciales u otras corporaciones de carácter representativo. Finalmente, se prevé la posibilidad de que se puedan crear otras agrupaciones de municipios diferentes, respetando el mapa provincial, y por tanto no sustituyendo, como por ejemplo será el caso de las comarcas en Cataluña.

Así, la CE lo que hace es generalizar un modelo local de régimen común, si bien prevé algunas pocas especialidades como pueden ser los modelos forales y los insulares, y las comunidades uniprovinciales o Ceuta y Melilla, aunque solo en estos casos. Para todos los demás territorios es de aplicación el régimen común. Razones históricas y territoriales justifican estas excepciones en algunos casos, pero no en cambio estas mismas razones históricas fueron

---

4. CARBALLEIRA RIVERA, M. T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Madrid, 1993, pp. 37-75.



reclamadas con suficiente ambición, y mucho menos reconocidas, para Cataluña.

Finalmente cabe destacar la exclusividad del art. 142 CE con respecto a la suficiencia financiera del mundo local, así como la previsión del artículo 149.1.18 CE en lo que se refiere a la competencia exclusiva para determinar las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas.

El desarrollo político del nuevo Estado social y democrático de derecho español se basaba, en gran parte, en el reconocimiento de las CCAA como entidades políticas de descentralización del mismo. Y estas tenían en sus respectivos estatutos su marco institucional básico. Así, por su parte, en 1979 Cataluña aprobó su propio Estatuto. En cuanto al modelo local, este preveía, en su artículo 2, cómo Cataluña definía su territorio a partir de las comarcas comprendidas en las provincias de Barcelona, Girona, Lleida y Tarragona. En lo que se refiere a la organización territorial, el artículo 5 configuraba este modelo básicamente con los municipios y las comarcas, no con las provincias. Pero su tramitación en las Cortes Generales supuso añadir, respecto a esta última opción, que sin menoscabar los artículos 137 y 141 de la CE, y por lo tanto con la institucionalización también de las provincias y las diputaciones provinciales. Asimismo, el artículo 9 definía la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de régimen local, sin perjuicio del desarrollo normativo del art. 149.1.18 CE por parte del Estado. En cuanto a la financiación, a pesar de que en las primeras redacciones del artículo 48 se determinaba que correspondía a la Generalitat, finalmente se añadió que respetando los artículos 140 y 142 de la CE.

CE y Estatuto de 1979 dejaban fijado un determinado modelo, y aunque de entrada podría parecer compatible, pronto se empezó a ver una cierta contradicción interpretativa al respecto. De hecho, una parte de la doctrina en Cataluña, de la que podemos destacar a VILASECA MARCET<sup>5</sup>, apuntaba años antes la estrategia de que la regulación del modelo de Gobiernos locales fuera anterior a la aprobación de la CE y del Estatuto, es decir, justo en el momento de la recuperación de la Generalitat provisional de 1977. Sin duda, visto ahora, aquella era una ocasión mucho más satisfactoria para poder negociar bilateralmente con el Estado mejoras y singularidades en Cataluña, sobre todo mucho mejor, como hemos visto, de cómo finalmente quedó el modelo local constitucional y el régimen común de este en que quedaría englobada Cataluña.

---

5. AMAT FUSTÉ, J., *Un país a l'ombra. Vida de Josep Maria Vilaseca Marcet (1919-1995)*, Barcelona, 2015.

Sea como sea rápidamente la Generalitat empezó a perfilar su propuesta de organización territorial, previendo una cuestión clásica en el catalanismo político: la supresión o sustitución de las diputaciones provinciales. Así, una de las primeras leyes aprobadas en el nuevo Parlamento de Cataluña fue la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones a la Generalitat. Era esta una posibilidad admitida en buena parte también por el Dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Generalitat de 3 de octubre de 1979, relativo al Estatuto, ya que en este se afirmaba que era posible:

“Que una ley catalana de administración local vaciara las diputaciones de competencias y encargara el gobierno de la provincia a entidades locales u otras corporaciones representativas”<sup>6</sup>.

Ante esta situación el Abogado del Estado, en fecha 30 de marzo de 1981, presentó recurso de inconstitucionalidad, cuyo resultado sería la STC 32/1981, de 28 de julio. En esta sentencia, por primera vez, se aplica un criterio jurisprudencial que se mantendrá en los próximos treinta años, el de la garantía institucional, el cual prevé que en el modelo constitucional los diferentes niveles –en este caso el provincial– no tienen asegurado un listado competencial determinado, sino la preservación de una institución en “términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”. Una imagen “comúnmente aceptada de las instituciones”.

Este criterio, sorprendente al menos en Cataluña, y que responde a una determinada lectura del texto constitucional, pero no la única, donde la imagen de la diputación no había sido reconocida y el catalanismo había intentado suprimirla en varias ocasiones, no era justamente el que a priori había sido inspirado por la teoría alemana de la garantía institucional de CARL SCHMITT, muy estudiado por el profesor PAREJO ALFONSO<sup>7</sup>. De hecho, se ha referido también a ello MUÑOZ MACHADO:

“La referencia a la historia para formar la imagen de qué es el régimen local no deja de ser pintoresca porque en la historia, en nuestra historia, el régimen local, las provincias apenas han sido entidades locales constituidas muy tardíamente o formadas muy tardíamente, siempre han sido

6. AA. VV., *La Comissió Jurídica Assessora de la Generalitat de Catalunya, 75 anys d'història*, Barcelona, 2011, pp. 128-143.

7. PAREJO ALFONSO, L., *Garantía institucional y autonomías locales*, Madrid, 1981.

más bien demarcaciones y entidades al servicio de la Administración estatal”<sup>8</sup>.

Y el mismo autor prosigue:

“Basta leer las exposiciones de Schmitt para comprobar que cuando él mismo expone su doctrina de la garantía institucional hace excepción expresa de la posibilidad de que el legislador suprima, si lo desea, algunas entidades locales en concreto o vacíe de contenido, como es natural, porque la planta que tenga la Administración local y sus diferentes niveles en un momento histórico determinado no se impondrán a los legisladores del futuro de una manera inescusable sin posibilidad de opción o de reorganización. Esta doctrina la aplicó el Tribunal Constitucional al caso de la provincia para impedir, apelando a la imagen histórica y social de la provincia, leyes que las vaciaran de contenido. Pero me parece a mí que la organización local debe estar esencialmente disponible para los estatutos de autonomía y la legislación autonómica, y en la medida en que hayan de producirse reformas de las estructuras locales decididas no hay obstáculo a la Constitución que impida que puedan hacerse. Esto quiere decir que en materia de organización son las normas de las comunidades autónomas las que esencialmente definen la que debe caracterizar las entidades locales”<sup>9</sup>.

El contexto político que derivó después, sobre todo atendiendo también a las dificultades gubernamentales y de orden público en España y los proyectos y estudios normativos de armonización del proceso autonómico –conocidos como la LOAPA–, no dibujó un modelo nada sencillo para el establecimiento de un modelo local descentralizado para Cataluña. A nivel normativo se dictaron normas estatales de referencia, como es el caso de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local –LBRL–, y la Ley 39/1988, de 28 de diciembre, reguladora de las haciendas locales –hoy, RDL 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley reguladora de las haciendas locales, TRLHL–.

En Cataluña se adoptó esta normativa estatal, y se empezó a gestionar la realidad institucional, implantando también, a imagen y semejanza de las comarcas de la II República, el modelo comarcal –a pesar de que la voluntad

8. MUÑOZ MACHADO, S., “Els governs locals a l’Estat espanyol”, en *L’Estatut i els governs locals en el model territorial de Catalunya*, Generalitat de Catalunya, Barcelona, 2010, p. 47.

9. MUÑOZ MACHADO, S., “Els governs locals a l’Estat espanyol”, *op. cit.*, p. 49.

inicial no era esa pervivencia dual, sino que estos consejos operaran en Cataluña en lugar de las diputaciones—. Así, en 1987 se aprobaban cuatro leyes territoriales locales: la Ley 5/1987, de 4 de abril, del régimen provisional de las diputaciones provinciales; la Ley 6/1987, de 4 de abril, de la organización comarcal —hoy DL 4/2003, de 4 de noviembre—; la Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia; y la Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña —hoy DL 2/2003, de 28 de abril—. Esquema normativo en buena parte vigente hoy todavía.

Con esta realidad que imposibilitaba el establecimiento de un modelo propio, y donde por tanto se instauraban las comarcas, como un segundo nivel supramunicipal, sin la desaparición de las diputaciones provinciales, si bien eran estas segundas las garantizadas institucionalmente, y por tanto las que recibían la financiación directamente del Estado, la coordinación local en Cataluña no fue sencilla. A la postre entre el marco competencial y prestacional basado en la cooperación y la asistencia al mundo local regulado para las diputaciones y para los consejos comarcales no hay demasiadas diferencias. La diferencia radica en el ejercicio que se deriva posteriormente en este desarrollo a partir de las posibilidades económicas que gozan las diputaciones, derivadas en buena parte de las transferencias del Estado, frente a la escasez de recursos de los consejos respecto a las transferencias que reciben de la Generalitat.

Tampoco los criterios jurisprudenciales ayudaron mucho, ni desde la perspectiva institucional, como hemos visto, ni desde la perspectiva del régimen jurídico y competencial, donde rápidamente la STC 84/1982, de 23 de diciembre, determinaba el criterio del régimen bifronte entre el Estado y las CCAA al respecto, como un límite al desarrollo normativo en Cataluña. Tampoco en lo que se refiere a las haciendas locales, donde la STC 179/1985, de 19 de diciembre, iniciaba un criterio jurisprudencial donde se fijaba la competencia exclusiva estatal en esta materia.

Ciertamente había algunos pronunciamientos que parecían abrir una brecha a favor de una mayor interpretación favorable a la Generalitat, pero la gran mayoría no dejaban muchas interpretaciones al respecto. Así, por ejemplo, la STC de 27 de junio de 2003; STC 214/1989, de 21 de diciembre; STC 233/1999, de 13 de diciembre; STC 385/1996, etc. Sin embargo, algunas sentencias, como la STC 311/1993, de 12 de diciembre, o la STC 109/1998, parecía que daban sentido a una verdadera interiorización autonómica si un “específico anclaje estatutario” así lo preveía. Criterio que en cierto modo, entre otras, también sostendrá la STC 240/2006.

Esta situación abría la puerta a Cataluña a ir reflexionando y repensando un futuro modelo territorial. Será ya situados en el año 2000 cuando verá la luz un trabajo muy relevante al respecto, el Informe sobre la revisión del modelo de organización territorial de Cataluña, dirigido por el ponente constitucional y jurista ROCA JUNYENT, y por ello será conocido con el nombre de *Informe Roca*, aunque su autoría corresponde a un grupo más amplio de profesionales de las disciplinas del derecho, la geografía, la economía... Un informe interesante que recoge la posibilidad de mejorar sustantivamente el modelo territorial, incorporando la nomenclatura “veguería”, y reformulando el papel de los actuales consejos comarcales, que desde su nacimiento se había visto reducido a la asistencia y cooperación con los municipios mayoritariamente en temas sociales y de residuos, pero con muchas dificultades de financiación, etc. Algunas previsiones donde en determinados supuestos se podían fusionar municipios de menos de 250 habitantes, y todo un clamor político de los municipios demográficamente más pequeños en este sentido, hicieron aparcar este Informe, justo en el momento en que en términos políticos se insistía en una profundización general del autogobierno. Algunas voces en este sentido se esforzaban por el inicio de un nuevo proceso político y la elaboración de un nuevo estatuto de autonomía, pero otras, antes de abrir esta vía, desconocida en cuanto a sus consecuencias finales, como hemos visto, insistían en desarrollar el autogobierno aprovechando traspasos y delegaciones del Estado hacia la Generalitat<sup>10</sup>. Pero ya situados en el año 2003, y coincidiendo con un cambio de gobierno en la Generalitat de Cataluña respecto a la coalición política que la había gobernado los últimos 23 años, CiU, se iniciaban unos nuevos tiempos políticos. En el horizonte de los mismos sin duda estaba la elaboración de un nuevo Estatuto, y la voluntad también de una regulación propia y definitiva de los Gobiernos locales.

#### 4

### **La definición de un nuevo marco local en desarrollo del Estatuto de Cataluña de 2006 y su parcial implantación frustrada. Los consejos de veguería como paradigma**

Entre finales del año 2003 y el año 2005 en Cataluña la cuestión relativa a la elaboración del Estatuto fue una constante en la vida política. Finalmente, el

---

10. ARGULLOL I MURGADAS, E., *Criteris per a un desenvolupament institucional*, Barcelona, 1999.

texto estatutario fue aprobado mayoritariamente en el Parlamento de Cataluña, en su sesión de 30 de septiembre de 2005, y enviado a las Cortes Generales para su validación, que estas efectuaron después de introducir varios elementos que en buena parte desvirtuaban las pretensiones estatutarias iniciales.

Analizaremos solo los aspectos que nos parecen básicos desde la perspectiva local, desde un triple enfoque: la planta territorial, el régimen jurídico y su financiación. Pero además de esto analizaremos otros preceptos conexos que resultan novedosos para configurar un modelo propio de Gobiernos locales, sobre todo desde la perspectiva supramunicipal.

En este sentido podemos destacar el artículo 2.3, en la medida en que establece que los municipios, las veguerías y las comarcas, así como los demás entes locales que las leyes determinen, integran también el sistema institucional de la Generalitat. Así, se abre la puerta de forma clara a la interiorización del Gobierno local, rompiendo en esta línea los aspectos básicos de lo que hemos visto que la jurisprudencia constitucional desde 1982 establecía respecto al carácter bifronte, y así la Generalitat podría disponer de una amplia capacidad regulatoria. De forma también nuclear es relevante la previsión del artículo 5, en la medida en que reconoce los derechos históricos institucionales y organizativos de Cataluña, entre los que podemos incluir la organización territorial local.

La prefiguración de los Gobiernos locales básicos, y de los complementarios, la podemos encontrar a partir del artículo 83, en la medida en que considera municipios y veguerías como entes básicos, sin perjuicio de las comarcas que existirán en todo caso pero sin esta consideración de ente básico, por lo que no resulta necesaria su existencia en todo el territorio, lo que sin duda favorece una organización territorial de forma asimétrica —conectándolo con el artículo 88, relativo al principio de diferenciación en esta temática—.

El artículo 84 determina un listado amplio y concreto de las competencias que ejercerán los Gobiernos locales, y que este Estatuto les garantiza. Lo garantiza por tanto una norma institucional básica, y de rango estatutario y orgánico, por lo que hay implícita una voluntad de consolidación del sistema de atribución competencial, aunque en muy buena lógica esta atribución a los diferentes Gobiernos locales se hará por ley a través de la garantía de los principios de capacidad de gestión y subsidiariedad, diferenciación, suficiencia financiera, etc.

Resulta muy relevante también la previsión estatutaria de un Consejo de Gobiernos Locales, como órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. Un Consejo que ha sido desa-

rollado normativamente<sup>11</sup> a través de la Ley 12/2010, de 10 de mayo, pero que hasta la fecha, seguramente por su elevada composición de más de cien miembros, no ha respondido a las expectativas previstas, aunque sin duda resulta un instrumento con muchas potencialidades de futuro con respecto no solo a la representatividad institucional local, sino también a la defensa de los intereses municipalistas.

De entre los preceptos en clave local nos parece interesante resaltar también los artículos 90 y 91, que regulan la veguería, y sobre todo el apartado tercero del artículo 91, que determina que los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones provinciales. Fruto de una situación compleja en el *iter* normativo con el Estado, y de la constante jurisprudencia constitucional al respecto, la redacción del Estatuto fue respetuosa al determinar que la sustitución no es del ente (la veguería sustituye a la provincia), sino de su forma de organización político-administrativa (el consejo de veguería es quien sustituye a la diputación provincial).

En cuanto al régimen jurídico y competencial son relevantes los artículos 150 y 160. El primero establece la competencia exclusiva de la Generalitat en organización territorial, respetando la garantía institucional prevista en los artículos 140 y 141 de la CE, y el segundo en régimen jurídico local, respetando el principio de autonomía local. Este régimen local incluye las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, las técnicas de organización y relación para la cooperación, las formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales, y otras cuestiones organizativas de los Gobiernos locales.

Finalmente, y por lo que a la financiación local se refiere, el Estatuto determina, entre los artículos 217 a 221, los principios rectores de las finanzas locales, regidos por la suficiencia financiera, la equidad, la autonomía y la competencia financiera del mundo local, así como la suficiencia de recursos, con la aprobación de una ley de finanzas locales, que deberá ser aprobada por una mayoría muy cualificada de tres quintas partes del Parlamento –artículo 219.2–.

Así pues, desde esta perspectiva de construir un modelo territorial local propio, el Estatuto dibuja –insistimos, desde esta interiorización– elementos para poder definirlo, con los municipios y las veguerías como elementos básicos; y pretende blindar su sistema competencial y prestacional, así como el financiero. Elementos todos ellos especialmente relevantes y necesariamente conexos, a nuestro entender.

---

11. Se puede ver un buen trabajo en VILALTA REIXACH, M., *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Madrid, 2007.



El Estatuto finalmente es aprobado a mediados de 2006 y publicado en el BOE, pero lo cierto es que diez años después no se ha aprobado todavía una propuesta normativa de desarrollo en este sentido. Hubo intentos entre los años 2006 y 2010<sup>12</sup>, y entre 2011 y 2015<sup>13</sup>, pero lo cierto es que el Estatuto en este aspecto no fue desarrollado en toda su potencialidad, como sí hicieron otros territorios del Estado que comenzaron los trabajos posteriormente, como es el caso por ejemplo de Andalucía o Valencia. Un modelo global que diera respuesta precisa a esta posibilidad, habría podido suponer una implantación efectiva en los años venideros, y servir también de protección institucional a otras normas o interpretaciones invasivas en este sentido. Sea como sea, lo cierto es que el desarrollo solo fue parcial, y en algunos aspectos pensamos que no muy afortunado. Así, podemos citar la aprobación de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, modificada en 2011 para posponer su entrada en vigor *sine die*. Esta fue una norma que, a pesar de su potencialidad para implantar un sistema veguerial en Cataluña, quedó fuertemente condicionada por muchas normas estatales de referencia que se debían modificar al respecto, por lo que su viabilidad era bastante compleja. El objetivo fundamental de la norma era la sustitución de las actuales diputaciones provinciales en Cataluña por los nuevos consejos de veguería, y de forma progresiva aumentar estos, pasando de las cuatro diputaciones actuales hasta siete consejos, para adaptarse a una nueva realidad territorial. Pero lo cierto es que en una primera etapa solo era posible la sustitución nominativa de las cuatro diputaciones por cuatro consejos. Esta única posibilidad de cambio de nombre, según criterio del propio Tribunal Constitucional, como veremos, parecía una cuestión no relevante, incluso gravosa económicamente para las arcas públicas, pero aunque sea estratégicamente en términos de singularidad el tiempo ha demostrado, a pesar de que no lo parecía entonces, que era una buena opción. Pero con todo, ante la necesidad de introducir cambios en la normativa estatal al respecto, y la proximidad de un nuevo ciclo electoral en Cataluña, a nivel municipal, y también de elecciones generales estatales, no se pudieron ni iniciar como quien dice negociaciones al respecto, y el desarrollo de la norma quedó en nada. Y no podemos olvidar tampoco que su aprobación final se produjo una vez el veredicto de la STC relativa al Estatuto era ya público, y este cuestionaba seriamente el modelo pretendido.

12. RENYER I ALIMBAU, J., FUENTES I GASÓ, J. R., SOTO VALLE, J. I., y FORCADELL ESTELLER, X., *Estudis per a una Llei de Governos Locals de Catalunya 2007-2011*, Valencia, 2011.

13. CAÑADA CAMPOS, J., “El Projecte de llei de governs locals, la norma bàsica del règim local de Catalunya”, en *Activitat parlamentària*, núm. 26, Barcelona, 2014.

Más sencilla resultó la aprobación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, recuperando un nivel de Gobierno local metropolitano en el ámbito de Barcelona, con amplias competencias y ámbitos prestacionales, que lo configuran como un gobierno local fuerte en el ejercicio de sus funciones. Esta norma, con algunas modificaciones posteriores, ha posibilitado el ejercicio prestacional de determinados servicios ambientales, urbanísticos, de movilidad..., con el reconocimiento del hecho metropolitano en el área de Barcelona, sin en algunos aspectos quizás analizar bien el encaje final de las funciones del futuro consejo de veguería, del área metropolitana de Barcelona, del consejo comarcal del Barcelonés, y actuaciones en este territorio por parte de la propia Generalitat. Sin duda un reto de futuro en esta materia.

## 5

### **La jurisprudencia constitucional a partir de 2010 y el inicio de un periodo normativo centralizador a través de la LRSAL**

Desde la aprobación del Estatuto, este fue objeto de varios recursos de inconstitucionalidad, pero nos centraremos solo en la respuesta que dio el Alto Tribunal al más relevante de todos, el que fue presentado por el grupo parlamentario en el Congreso del Partido Popular, y de este solo en lo referente a las cuestiones básicas locales que hemos ido señalando desde la perspectiva de la planta, el régimen jurídico y la financiación local, y sobre todo en el nivel de Gobierno local supramunicipal. En este sentido, el 28 de junio de 2010 se hizo público el texto de la STC 31/2010. Una sentencia extraordinariamente larga, interpretativa en muchos de sus aspectos y con una gestación excesivamente politizada.

En cuanto al modelo territorial, y en concreto la previsión que hemos visto del artículo 2 relativo a la interiorización, este lo desdibuja, estableciendo que continúa vigente la teoría del carácter bifronte. En lo vinculado a la regulación del municipio y la veguería, así como su marco competencial, lo relaciona necesariamente con las bases del artículo 149.1.18 de la CE como marco estatal de referencia, imposibilitando un modelo normativo catalán pleno al respecto. Pero allí donde la sentencia es más tajante es en lo que se refiere a la regulación de la veguería y la sustitución de las diputaciones provinciales en Cataluña por los nuevos consejos de veguería. Después de un razonamiento no demasiado afinado, a nuestro entender, relativo a si es un mero cambio de nombre en Cataluña, o un nuevo ente, obviando claramente la previsión estatutaria de la sustitución, termina justificando para imposi-

bilitar plenamente esta posibilidad la teoría de la garantía institucional, de construcción jurisprudencial en el Estado desde hace más de treinta años. Con una justificación de diferenciación entre los diferentes Gobiernos locales en cada territorio, no menor, distingue entre la organización territorial del Gobierno local “de” Cataluña, respecto a la del Gobierno local del Estado “en” Cataluña. En este sentido, pues, para el Tribunal Constitucional la existencia de veguerías en Cataluña en ningún caso puede suponer la supresión de las provincias, ni de sus funciones constitucionales en este territorio, y estas veguerías no serían más que un mero cambio de nombre de las actuales diputaciones, pero sin alterar en absoluto ningún otro aspecto.

Más compleja es aún la interpretación que hace respecto al régimen competencial en materia local, previsto en los artículos 151 y 160 del Estatuto. En este sentido lo condiciona claramente también en el art. 149.1.18 de la CE. Pero lo relevante en este caso no es solo el reconocer o no esta competencia como exclusiva ni en qué aspectos materiales lo podría ser, lo relevante es el cambio jurisprudencial que introduce al respecto. En efecto, al sentenciar el aspecto relativo a las competencias, interpreta como novedad (fundamento jurídico 64, entre otros) que cuando el Estatuto se refiere a competencia exclusiva lo hace de manera impropia, ya que esto no impide que sobre dichas competencias operen las competencias estatales en virtud del ya citado artículo 149.1.18 CE<sup>14</sup>. Esta novedad interpretativa, que nos parece particularmente grave, lo que hace es romper el llamado bloque de la constitucionalidad. Es decir, los estatutos tienen la función de complementar la Constitución, en la medida en que se trata de un pacto político y jurídico con voluntad de estabilidad y permanencia en el tiempo. Esta teoría del bloque de la constitucionalidad ha sido largamente avalada por el propio Tribunal Constitucional incluso en la STC 247/2007, de 12 de diciembre, relativa al Estatuto de Autonomía

---

14. En este sentido sostiene: “Del art. 149.1 CE resulta que la atribución por el Estatuto a la Generalitat de competencias exclusivas sobre una materia en los términos del art. 110 EAC no puede afectar a las competencias (o potestades o funciones dentro de las mismas) sobre las materias o submaterias reservadas al Estado (ya hemos dicho que la exclusividad de una competencia no es siempre coextensa con una materia), que se proyectarán, cuando corresponda, sobre dichas 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 salvaguardia de las competencias estatales. Por su parte, la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat compartidas con el Estado según el criterio bases/desarrollo (art. 111 EAC) no impedirá que las bases estatales configuren con plena libertad las distintas materias y submaterias de un mismo sector material, de suerte que cuando así sea la exclusividad respecto de tales materias y submaterias eventualmente proclamada por el Estatuto lo será impropia, sin cercenar ni menoscabar la proyección de la competencia exclusiva estatal sobre las bases de dichas materias o submaterias. En fin, es obvio que la atribución a la Generalitat de competencias de ejecución tampoco puede impedir el completo despliegue de las competencias normativas, legislativas y reglamentarias, del Estado (art. 112 EAC)” (FJ 64).

de Valencia –la última sentencia en este sentido relativa a un estatuto–, pero justamente al sentenciar el Estatuto catalán rompe el criterio jurisprudencial. A nuestro entender, rompiendo la función constitucional de los estatutos.

Finalmente, con respecto a la financiación local, determina que esta es una competencia también exclusiva del Estado, por lo que prosigue al respecto el criterio que ya había iniciado en 1999 con la STC 233/1999, de 16 de diciembre.

Desde esta perspectiva en clave local el Tribunal Constitucional, pese a hacer en muchos aspectos interpretaciones conformes a preceptos estatutarios siempre y cuando sean interpretados como él razona, de facto, y según lo que era la voluntad del Estatuto, acaba convirtiendo en imposible el desarrollo pleno para construir un modelo local catalán desde la perspectiva de la interiorización, la planta territorial y los distintos Gobiernos locales, en particular los consejos de veguería, el régimen jurídico competencial local, y el sistema de financiación. Podemos afirmar, pues, que también en este aspecto frustra los objetivos estatutarios, devaluando además el papel y la función constitucional del Estatuto, y por tanto dejándolo al arbitrio futuro de lo que en base al artículo 149.1.18 CE pueda desarrollar normativamente el Estado, como veremos que pasó con la LRSAL.

Y esta interpretación tan restrictiva al respecto en ningún caso ha sido aislada, sino que en una línea más o menos acentuada el Alto Tribunal la ha ido manteniendo en su jurisprudencia posterior. Así, a modo de ejemplo, las SSTC 132/2012, de 19 de junio<sup>15</sup>; 103/2013, de 25 de abril<sup>16</sup>; 161/2013, de 26 de septiembre; 210/2014, de 18 de diciembre, etc.

15. Esta al menos es un poco más respetuosa con las funciones de los estatutos. Según FONT I LLOVET y GALÁN GALÁN: “La sentencia, pues, recupera el papel de los estatutos en la definición de las instituciones locales de su ámbito, y flexibiliza el significado de las normas básicas como homogéneas cuando existen ‘anclajes’ o circunstancias diferenciales, ya sea derivadas de la Constitución –el gobierno de las islas por instituciones propias– ya sea de los estatutos –configurar tales instituciones insulares como propias de la Comunidad–. En definitiva, un paso más, moderado y contenido, hacia la denominada interiorización del régimen local en las comunidades autónomas” (en FONT I LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A., “Racionalización y sostenibilidad de la Administración local: ¿es esta la reforma?”, *Anuario del Gobierno Local 2012*, Madrid, 2013, p. 21).

16. Así, por ejemplo: “Ello no significa, sin embargo, que el título competencial del Estado para la regulación del régimen local se haya visto eliminado por la reforma estatutaria, pues, tal y como tenemos señalado en la STC 31/2010, de 28 de junio, las previsiones estatutarias deben respetar en todo caso ‘[l]a competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* engloba a las Administraciones locales’ (FJ 36), de donde concluimos, ya en relación al art. 160.1 EAC, que ‘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 (en los términos ya expuestos en los

Así las cosas, la interpretación constitucional al respecto era ciertamente restrictiva a la hora de desarrollar un pretendido modelo estatutario en todos sus extremos. Cabe decir que tampoco la autolimitación es un buen ejercicio a nuestro entender, y que estratégicamente, en términos jurídicos, que Cataluña no haya sido capaz de aprobar una norma de Gobiernos locales desde el año 2006, no ha ayudado nada a poder defender una interpretación más favorable en este aspecto.

Ante esta realidad, y con una interpretación constitucional restrictiva, aún podía haber algún resquicio para poder construir un modelo de Gobiernos locales. Pero resultaría necesaria la colaboración del Ejecutivo estatal para determinar alguna singularidad normativa e institucional al respecto. Modelo singular del que también otros territorios disponen; así, por ejemplo, el modelo local foral o el insular. Así constaba también como posibilidad en el Informe jurídico sobre las consecuencias de la STC 31/2010, encargado por el Gobierno de Cataluña a un grupo de expertos en el mes de julio de 2010<sup>17</sup>.

A pesar de ello la respuesta del Ejecutivo estatal después de las elecciones generales de 2011, y al amparo de la reforma constitucional del artículo 135 de la CE, fue el de la elaboración de una norma estatal de reforma local, básica toda ella, que, a los efectos justificativos de poder ahorrar más de ocho mil millones de euros en pocos años –de hecho la reforma recae sobre el mundo local, que en términos de endeudamiento es el nivel administrativo que menos endeudado estaba, y que hoy día está incluso en términos de superávit–, suponía el inicio del periodo más centralizador en la materia de

---

fundamentos jurídicos 60 y 64)’ (FJ 100). Por esta misma razón, al analizar el capítulo del Estatuto dedicado al gobierno local dijimos que ‘en modo alguno cuestionan los recurrentes que las comunidades autónomas y, en concreto, la Comunidad Autónoma de Cataluña, al amparo de las previsiones del art. 149.1.18 CE puedan asumir, como efectivamente esta Comunidad Autónoma ha hecho (art. 160 EAC), competencias en materia de *régimen local*, expresión esta que hemos identificado con el *régimen jurídico de las Administraciones locales* (STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 1). Siendo ello así, como efectivamente lo es, en principio ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE, por cuanto la expresión *bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas* engloba a las Administraciones locales (*ibidem*)’ (FJ 36). Es pues, a partir de la doctrina que este Tribunal tiene acuñada sobre la legislación básica en materia de régimen local, que debemos afrontar el análisis de la controversia competencial que late en la impugnación de la disposición final primera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local (LBRL)’ (FJ 4).

17. Se puede consultar este Informe jurídico en <http://premsa.gencat.cat/pres/fsvp/docs/2010/07/21/12/11/76d06239-427f-48da-a535cf2492b43ea.pdf> –última visita, 31 julio 2016–.

todo el periodo democrático<sup>18</sup>. Así, y después de un proceso de elaboración muy complejo y controvertido, con varias versiones de borradores de anteproyectos en trámite, y sin ningún tipo de consenso ni político, ni social, ni académico, se aprobaba la LRSAL<sup>19</sup>.

Esta nueva reforma, como medida más destacada, y a los efectos de racionalizar y hacer más sostenibles los niveles locales, en sus primeros borradores pretendía unos efectos de desapoderamiento en el nivel municipal, en base al coste estándar –después coste efectivo, en la medida en que esta previsión fue modulada en el trámite normativo por parte del Consejo de Estado–, hacia las diputaciones provinciales. Es decir, se calculaba un coste de referencia, en base a una fórmula dictada con posterioridad por el propio Ministerio para calcular el coste efectivo de los servicios de recogida y tratamiento de residuos, abastecimiento de agua potable, limpieza viaria, alumbrado público..., en los municipios de menos de veinte mil habitantes, y si, después de un procedimiento bastante complejo, quedaba acreditado que la diputación provincial podía prestar el servicio correspondiente en términos más económicos, sería esta última quien lo asumiría, aunque fuera a través de gestión indirecta. En la práctica esto podría llegar a suponer que muchos ayuntamientos demográficamente pequeños se quedaran prestando muy pocos servicios, y que la dependencia respecto de su diputación fuera absoluta. Detrás había también un choque de legitimidad democrática, en la medida en que no podemos olvidar que los electos provinciales no son elegidos directamente por la propia ciudadanía, como sí lo son los electos municipales. Se puede afirmar, en lo que se refiere a la supramunicipalidad, que la propia norma prevé que estas nuevas funciones las puede desarrollar la diputación provincial o entidad equivalente, lo que en Cataluña podría entenderse que se hiciera a través de los consejos comarcales, pero en esencia –y cuestiones de financiación ahora al margen– estamos en el mismo punto.

---

18. VELASCO CABALLERO, F.: “La reforma propuesta arranca de una convicción política: que las Administraciones locales suponen un alto coste agregado para el conjunto del Estado. Unas veces, porque realizan tareas que no les corresponden, o que no deberían llevar a cabo (actividades impropias y duplicadas). Otras veces, porque son ineficientes. Esto es, porque las actividades que realizan las cumplen con mayor gasto del que sería procedente. Estos presupuestos políticos, si es que pretenden justificar la iniciativa legislativa del Gobierno, deberían contar con un soporte empírico y analítico fiable. Pero esto no es así” (en *Sobre el Anteproyecto de Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local: una reforma sin fundamento y por tanto arbitraria*, Boletín Instituto de Derecho Local – Universidad Autónoma de Madrid, núm. 44, Madrid, 2013, p. 1).

19. FORCADELL ESTELLER, X., “Aproximación crítica a los principales cambios en la legislación de régimen local como consecuencia de la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, en SANTAMARÍA PASTOR, J. A. (coord.), *La reforma de 2013 del régimen local español*, Madrid, 2014.



El origen de la medida sin duda radicaba en un pretendido ahorro económico, pero también en el modelo “una administración, una competencia”, como medida clarificadora del abanico competencial concreto que cada nivel de Gobierno local ha de prestar. Así, las competencias pasan a ser –artículo 1.3– propias, delegadas –con el traspaso también de la financiación, medida realmente relevante– y diferentes de las propias y delegadas –estas solo podrán ejercerse si las propias se prestan en términos de solvencia económica–. Esto podría suponer de entrada una limitación competencial o lista cerrada del clásico artículo 25 de la LBRL, como advertía buena parte de la doctrina, pero no ha sido finalmente el criterio jurisprudencial aceptado. Así, entre otros, según FUENTES I GASÓ:

“Cuestión esencial es la valoración que merece el precepto citado porque parece ser que lo que pretende la LRSAL es erigirse en límite o techo de la acción del legislador sectorial estatal o autonómico, marcando un máximo en atribución de competencias municipales. A nuestro juicio, como ha señalado parte del portal doctrina, el art. 25 LRBL solo enumera o reduce las materias que como ‘estándar mínimo’ de la autonomía local se reconoce a todos los municipios españoles, bajo la cobertura constitucional del art. 149.1.18 CE”<sup>20</sup>.

Este modelo entra claramente en contradicción con la colaboración multinivel, que a nivel comunitario tiene amplio eco<sup>21</sup>. Pero, asimismo, pone en cuestión también la esencia del propio principio de subsidiariedad, consagrado en la Carta Europea de la Autonomía Local.

En cuanto a las diputaciones, el artículo 1.13 les atribuye nuevas funciones: asistencia en prestación de servicios de gestión y recaudación tributaria; prestación de servicios de administración electrónica; prestación de servicios de secretaría e intervención en los municipios de menos de mil habitantes..., aunque buena parte de estas ya son prestadas por ellas actualmente.

La LRSAL incide también en el marco competencial sectorial local, sobre todo en un cierto desplazamiento hacia el marco autonómico de competencias locales directamente vinculadas con el estado social: salud, prestación de servicios sociales y de promoción y reinserción social, servicios de inspec-

20. FUENTES I GASÓ, J. R., “Consecuencias de la Ley 27/2013, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen local de Cataluña”, en *Revista Vasca de Administración Pública*, núm. 101, Bilbao, 2015, p. 74.

21. FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *Per uns governs locals més eficients. Visions des d'Europa*, Barcelona, 2014.



ción sanitaria, educación..., aunque en la mayoría de los casos posponiendo en el tiempo su entrada en vigor.

Más allá de estas cuestiones, introduce elementos en relación con la planta local y la posibilidad de fusiones municipales incentivadas, regulación parcial de funciones reservadas a funcionarios de la Administración local con habilitación nacional, regulaciones y escalados salariales de electos, limitación del número de eventuales, y el redimensionamiento de las estructuras instrumentales del sector público. Medidas aisladas entre ellas, y de efectos dispares, muchas de las cuales no han tenido en el tiempo los resultados defendidos en su día.

Por tanto, se trató de una reforma local parcial, basada en términos económicos, discutida en muchos de sus aspectos, y que fue objeto de numerosos recursos de inconstitucionalidad, pero también de un conflicto en defensa de la autonomía local, donde los Gobiernos locales catalanes, a través del Consejo de Gobiernos Locales de Cataluña, jugaron un papel decisivo para que este pudiera prosperar. Muchas CCAA además fueron aprobando normas especiales propias para intentar impedir su aplicación en su territorio. En Cataluña, con muchas dificultades, se hizo parcialmente a través del Decreto-ley 4/2014, de 22 de julio, por el que se establecen medidas urgentes para adaptar los convenios, los acuerdos y los instrumentos de cooperación suscritos entre la Administración de la Generalitat y los entes locales de Cataluña. Regulación parcial que hubiera podido resultar mucho más efectiva si en su momento se hubiera aprobado una Ley de Gobiernos locales propia que, desarrollando el Estatuto, hubiera construido un modelo singular en Cataluña<sup>22</sup>.

Todo ello, como ya han ido resolviendo al respecto las primeras sentencias del Tribunal Constitucional (SSTC 41/2016, de 3 de marzo, y 64/2016, de 9 de junio), ha conformado una reforma local frustrada en sus aspectos nucleares y que deja las cosas en su punto de partida, debilitando mucho también el papel de un gobierno local más innovador, al margen de solo cuestiones económicas<sup>23</sup>. Habrá que esperar a ver definitivamente el pronunciamiento

22. FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2013.

23. Lo apuntaba ya en su día también GALÁN GALÁN: “Quedamos, pues, a la espera de lo que diga nuestra corte constitucional. Nos limitamos a señalar aquí, sin embargo, que en su sentencia deberá buscar necesariamente un difícil equilibrio entre la autonomía local, constitucionalmente garantizada, y los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, reforzados en el nuevo art. 135 CE. Dicho de otro modo, nuestro modelo de gobierno local ha cambiado: ya no puede basarse únicamente en el pilar del reconocimiento y aseguramiento de la autonomía local, sino que este dato constitucional debe ahora convivir con otro de igual rango, a saber, las exigencias de los citados principios vinculados con la

relativo al conflicto en defensa de la autonomía local mencionado, pero en estos momentos a la reforma local de 2013 no se le augura mucho porvenir.

Finalmente, podemos añadir que, tratándose de una reforma local muy justificada por cuestiones económicas, no hay ni una aportación en cuanto a la mejora de la financiación local. A ello se ha referido GIFREU FONT:

“En cuanto al sistema de financiación local, esta cuestión ha estado omnipresente a lo largo de todo el proceso de reforma de la Ley de bases; sin embargo, no ha llegado nunca a materializarse, a pesar del flamante título del proyecto de Ley, con súper expresa mención a la sostenibilidad (financiera). Los Gobiernos locales llevan muchísimos años reclamando al Estado disponer de un nuevo marco de financiación que sea equitativo con sus responsabilidades competenciales y que ponga a su alcance mecanismos tributarios y financieros suficientes para terminar o, cuanto menos, mitigar la insuficiencia crónica de recursos que tanto les está afectando, especialmente cuando el espejismo del desarrollo urbanístico, que les permitió cierto respiro, ha terminado de forma tan abrupta. Planificar repartos competenciales sin atender las necesidades económicas reales es marcarse un brindis al sol, es empezar a construir la casa por el tejado. Por ello [...] creo que se puede afirmar sin rubor que la Ley va a nacer con graves defectos congénitos. Querer solucionar de un plumazo el problema de la financiación local despojando a los municipios de sus competencias no parece ser la solución más atinada”<sup>24</sup>.

Sin embargo, en Cataluña, en estos últimos años, tampoco se ha legislado al respecto. A pesar de haber redactado y aprobado un Proyecto de Ley de Gobiernos locales, y haberlo remitido al Parlamento<sup>25</sup>, este no fue finalmente aprobado, por lo que la situación de partida es exactamente la misma que con la aprobación del Estatuto, a reserva de la interpretación al respecto que hemos visto por parte del Tribunal Constitucional.

---

eficiencia económica. En suma, autonomía local y eficiencia económica deben convivir sin excluirse, per también sin ignorarse” (en GALÁN GALÁN, A., “La aplicación autonómica de la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local”, *Revista de Estudios de la Administración Local*, núm. extraordinario, 2015).

24. GIFREU FONT, J., “Reordenación de competencias municipales, entre la eficacia y la democracia”, en FORCADELL ESTELLER, X. y SABATÉ I VIDAL, J. M. (coords.), *La reforma local. Reptes i oportunitats davant dels projectes de reforma del règim local impulsats pel govern estatal i el govern de la Generalitat*, Barcelona, 2014, pp. 42-43.

25. Se admitió a trámite en fecha 3 de septiembre de 2013, según consta en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña, número 141, de fecha 9 de septiembre de 2013, pp. 7-36.

## 6

**Cataluña, impulsora de un nuevo tiempo político e institucional**

Desde la STC relativa al Estatuto, en 2010, lo cierto es que en Cataluña, en términos políticos e institucionales, ha existido de forma muy amplia un descontento generalizado respecto al posible encaje institucional con el Estado, y muchas voces progresivamente se han ido levantando para reclamar un nuevo pacto económico y político con él, y, ante su negativa, la independencia política. En los últimos cinco años ha sido una constante esta evolución política, que, sin lugar a dudas, y como también ha pasado a lo largo de la historia, sitúa a Cataluña como motor de cambios.

Al contrario de lo sucedido en otros momentos históricos, el movimiento social de ahora es muy numeroso, y una amplia experiencia de inconcreciones y no materializaciones de acuerdos anteriores sitúa el momento actual en una excepcionalidad aún mayor.

Así, en los últimos años, el sentimiento de que hay que abordar netamente un proceso independentista, y estudiar su camino y viabilidad, ha sido constante. En este sentido se han estudiado el futuro y la viabilidad del sistema de pensiones, de la seguridad social, de la hacienda propia, de la seguridad...<sup>26</sup>, pero no hay aportaciones respecto a la organización y el régimen jurídico y financiero de los Gobiernos locales. Desde esta perspectiva hemos incidido en la temática en alguna publicación al respecto<sup>27</sup>, pero el tema no ha sido ampliamente debatido hasta que, a finales de este mes de julio, se ha presentado públicamente el inicio de los trabajos para abordar las bases de futuro de la legislación de Gobiernos locales en Cataluña<sup>28</sup>, del que habrá que ver su desarrollo.

También desde una visión estrictamente estatal es evidente que el nivel supramunicipal, y en concreto las diputaciones provinciales, son objeto de debate constante. Desde las elecciones generales de 2011 determinadas formaciones mayoritarias en el arco parlamentario estatal defienden la supresión, o al menos una transformación sustantiva, de las mismas. Estas voces se han ido también extendiendo a nuevas formaciones emergentes, que incluso

26. Al respecto se puede ver el *Llibre blanc de la Transició Nacional de Catalunya*, en [http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits\\_d\\_actuacio/consellsassessors/consell\\_assessor\\_per\\_a\\_la\\_transicio\\_nacional\\_catn/informes\\_publicats](http://presidencia.gencat.cat/ca/ambits_d_actuacio/consellsassessors/consell_assessor_per_a_la_transicio_nacional_catn/informes_publicats) –última visita, 5 de julio de 2016–.

27. Así, por ejemplo, FORCADELL ESTELLER, X., “La reforma de l’organització territorial a Catalunya: cap a la definició d’un model orientador?”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d’Estudis Catalans, núm. 81, Barcelona, 2016, pp. 15-24.

28. Podeis encontrar toda la información en la web <http://www.governlocals.cat> –última visita, 31 de agosto de 2016–.

ponen la supresión o reforma de las diputaciones como elemento estructural para construir acuerdos de investidura política de candidatos, o de programas gubernamentales. Es evidente, pues, que en el futuro las diputaciones serán modificadas de forma significativa, o vete a saber si tal vez no se plantee muy seriamente su eliminación, con modificación constitucional previa. Pero en todo caso es cierto que lo que necesitamos en estos momentos es una reflexión serena, racional, y en perspectivas de futuro. Sería un contrasentido que Cataluña, que históricamente ha intentado construir su propio modelo, sobre todo en lo que al Gobierno supramunicipal se refiere, no estuviera ahora a la vanguardia del debate, defendiendo claramente la función y la estructura técnica y económica del nivel de Gobierno supramunicipal, y a la vez aprovechando para hacer efectivas sus reivindicaciones de modernización y singularización catalanas al respecto<sup>29</sup>.

## 6.1

### La definición del modelo de Gobiernos locales del siglo XXI

Determinar de forma clara cómo queremos que sea nuestro modelo territorial es fundamental. Este debate, así como el de la Ley electoral, es de una alta complejidad en Cataluña, por lo que a menudo no es afrontado en toda su envergadura. Pero lo cierto es que se hace necesario afrontarlo, ya que un país no puede tener esta cuestión permanentemente abierta.

La planta actual de los municipios de Cataluña, donde la gran mayoría de ellos no llegan al millar de habitantes, a pesar de tener un término municipal muy grande, pero con poca musculatura técnica y administrativa, y la concentración de más del setenta por ciento de la población del país en una misma área territorial, obligan a una reflexión. En este sentido somos partidarios de mantener la planta municipal actual y estos municipios menos poblados, porque la riqueza de nuestro territorio no se puede medir solo con su peso demográfico o económico, sino que hay otros vectores sociales, ambientales, territoriales, etc., a tener en cuenta<sup>30</sup>. Pero si esta es la premisa, no

29. Se refiere también a ello SABATÉ I VIDAL, J. M., “El impacto de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en el régimen de las diputaciones provinciales y entes equivalentes”, *Anuario del Gobierno Local 2013*, Madrid, 2014, pp. 129-150.

30. Estamos muy de acuerdo con BALLBÉ MALLOL, M.: “Los pequeños municipios no solo preservan el equilibrio humano en el territorio de Cataluña sino también el equilibrio ecológico y social dado que la desaparición de la población de un núcleo pequeño supone la desertización económica y medioambiental del territorio”, en el informe jurídico encargado por la Asociación Catalana de Municipios y Comarcas y que lleva por título *Reflexiones*

es menos cierto que entonces el papel del Gobierno local supramunicipal en materia de asistencia y cooperación es clave. En este sentido conviene también plantearnos si es necesaria la dualidad de dos niveles supramunicipales en el futuro, consejos de veguería / consejos comarcales, o en algunos casos consejos de veguería / áreas metropolitanas, o si con otro mapa territorial se podría racionalizar este dibujo, y operar en todo el país con un único nivel supramunicipal.

También desde la perspectiva del régimen jurídico es necesario actualizar y sistematizar el ámbito competencial, y prestacional, de los diferentes Gobiernos locales, y en este sentido el artículo 84 del Estatuto supone un muy buen punto de partida. Y en términos similares en lo que se refiere a la financiación local. Es relevante, más allá ahora de la determinación y de la cuantificación exacta de las aportaciones económicas que reciban, y de quién las reciban, determinar qué porcentaje del total del gasto público debe corresponder al mundo local.

Todas estas cuestiones de la planta, el régimen jurídico y el económico, van estrechamente vinculadas y son conexas para reflexionar al respecto. Unas sin las otras, el pretendido modelo queda incompleto, y ahora es un buen momento para hacerlo. Lo es porque ciertamente el debate es muy complejo, necesita mucho rigor y consenso, y sobre todo gradualidad, y esto conlleva tiempo, pero también hay que vislumbrar que estamos en momentos de cambios.

Es cierto que en los tiempos actuales el marco político de referencia quizás es muy cambiante. No sabemos cómo acabarán los retos políticos del sistema institucional, pero lo que sí pensamos es que hay tres escenarios posibles: una centralización aún más evidente que la que hemos conocido; una relación singular y asimétrica con el Estado; o que Cataluña se convierta en un nuevo estado en Europa. No sabemos cuánto durará la resolución del conflicto político y jurídico actual, pero sí que el escenario final, en función de los éxitos de los planteamientos, acabará en algunos de estos supuestos.

En cuanto a los retos actuales del mundo local, algunos vienen determinados por la necesidad de saber este marco normativo final, pero otros no. Muchos otros se pueden plantear en cualquiera de los tres escenarios, por lo que se hace necesario empezar a dibujar un planteamiento, amplio, plural y participativo, para definir los elementos en función de la situación general, para luego poder ir afinando; pero en ningún caso un debate como este puede

---

*sobre los valores de los pequeños municipios, en respuesta al informe sobre el modelo de organización territorial de Catalunya, Barcelona, 13 de marzo de 2001.*

no estar presente sobre la mesa en un momento social y político como este de cambio.

Así, en función de las situaciones concretas, y para mejorar la situación de los municipios y de los niveles supramunicipales, es decir, para mejorar la calidad de vida de nuestra ciudadanía, y desde esta triple perspectiva de la planta, el régimen jurídico y la financiación, podemos apuntar algunas concreciones para generar elementos de debate.

Sin embargo, siempre partimos del mantenimiento de la actual planta municipal, excepción hecha de procesos de fusión o agrupación municipal de carácter voluntario o colaborativo, pero nunca impuesto, por lo que los siguientes planteamientos los hacemos más enfocados en perspectivas de futuro básicamente al nivel de Gobierno local supramunicipal, y en particular al consejo de veguería o alguna articulación veguerial metropolitana. Además, no necesariamente las diferentes opciones que desarrollaremos a continuación deben estar englobadas en el escenario concreto donde están encuadradas, ya que la línea divisoria en muchos casos es muy delgada, pero sí es una primera y gradual aproximación al planteamiento en clave de futuro.

## 6.2

### Innovaciones en la regulación actual

La situación actual necesita abiertamente una reflexión y mejora. Existen actualmente varios niveles de Gobierno local operando sobre el mismo territorio para prestar servicios a municipios y ciudadanos, no siempre desde una visión compartida en materia de cooperación y asistencia. Por eso la colaboración interadministrativa en la materia para poder ajustar disfuncionalidades actuales nos parece determinante.

El nivel de Gobierno supramunicipal fuerte es, por dimensión histórica, técnica y económica, la diputación provincial. Para construir un modelo más propio, un elemento de singularización rápido podría ser su cambio de nombre en Cataluña, y que estas pasasen a llamarse veguerías, y su órgano de gobierno, consejo de veguería. En cuanto al número es cierto que no podemos crear más de cuatro, sin tocar los límites territoriales actuales; por eso, más allá de solicitar a las Cortes Generales una iniciativa parlamentaria de modificación orgánica al respecto, poco se puede hacer. Iniciativa que en estos momentos no parecería tampoco que fuera recibida con mucha receptividad. Ello, sin perjuicio de que las nuevas veguerías pudieran descentralizar servicios y convertirse en un punto de referencia para los ciudadanos, dentro de sus territorios, con oficinas vegueriales, como por ejemplo de forma inci-

piente desde el año 2009 la Diputación de Tarragona ha hecho en la ciudad de Tortosa, aunque seguramente habría que pensar en mejorar la profundización de estas y sus potencialidades.

Ciertamente, si de descentralización y trabajo en red se trata, las actuales diputaciones tienen muchos ejemplos de funcionamiento óptimo, como por ejemplo la red de gestión y recaudación de impuestos locales. Sin duda un caso de éxito a tener en cuenta como modelo organizativo de colaboración y trabajo en red.

No podemos olvidar que nuestro Estatuto determina que habrá en todo caso un nivel supramunicipal comarcal, por lo que habría que determinar si la actual distribución territorial comarcal es óptima o en algunos casos se puede racionalizar o simplificar. En este sentido somos de la opinión de que este ejercicio debería ser previo a la creación de nuevas comarcas y consejos comarcales, en su caso. Determinado claramente el mapa comarcal, habría que definir un marco efectivo de trabajo de colaboración entre los consejos de veguería y los comarcales, para llegar de forma más efectiva al municipio y al ciudadano. Evidente es que el consejo comarcal también necesita alguna propuesta de mejora organizativa interna<sup>31</sup>, y sin duda su transformación como gobierno de gestión a través de un consejo de alcaldes y una potente estructura técnica es un primer elemento suficiente –estructura técnica que podría pivotar también en colaboración con la de los consejos de veguería–. Incluso, y como elementos de racionalización, se podría plantear que en este marco compartido se asumiera la gestión técnica de diferentes entes instrumentales y prestacionales existentes, que creemos solo tienen sentido en aquellos casos en que es la mejor técnica para prestar un servicio público –por ejemplo, el servicio de agua potable entre municipios de diferentes territorios, pongamos por caso–.

Desde la perspectiva del régimen jurídico, el consejo de veguería podría definir claramente su cartera de servicios y priorizar acertadamente allí donde dispone mayoritariamente los recursos. En este sentido, y para trabajar en red, como hemos dicho, las actuales estructuras comarcales se convierten en una herramienta idónea<sup>32</sup>. Así, por ejemplo, en base a este marco de trabajo en red, no se debería permitir que ningún municipio de una veguería tuviera ningún tipo de dificultad para poder disponer de todos sus servicios básicos, y de

31. Se refiere a ello FUENTES I GASÓ, J. R., “Un nou paper per a les comarques. Qüestionar-les, reforçar-les, reduir-les, ampliar-les?”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d’Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 53-68.

32. Al respecto es un buen modelo el Servicio de Asistencia Municipal (SAM) de la Diputación de Tarragona, aunque el mismo necesita, a nuestro entender, ahora ya un proceso de más crecimiento.



aquellos otros que legalmente le correspondieran –agua, alumbrado, asfaltado de calles, tecnología de comunicaciones, acceso a los núcleos de población, etc.–, y debería dotársele de una muy buena estructura administrativa interna –servicios de secretaría, intervención, arquitectura, servicios sociales, etc.– y también tecnológica. Un país solo está equilibrado si los ciudadanos tienen más o menos los mismos servicios residan donde residan, y por tanto la red de movilidad y la modernidad de sus instituciones son básicas. También desde este trabajo en red los costes son más óptimos y el trabajo mancomunado una oportunidad. Las diputaciones, que están dotadas de un sistema de financiación bastante correcto, por tanto deberían atender en primer lugar a estas necesidades, y solo cubiertas estas deberían dedicarse a actividades complementarias, también llamadas impropias. Esta prestación es obvio que será también asimétrica en el territorio, y por tanto las prestaciones y los servicios complementarios también serán más innovadores en los municipios de mayor tamaño poblacional, por lo que en este sentido el papel de la veguería en dichos territorios será más desarrollado prestacionalmente, pero una vez todos sus municipios al menos tengan garantizados sus servicios básicos.

En este sentido habría también que mejorar el sistema actual de reparto de competencias y servicios y funciones entre la Generalitat y el mundo local, así como la garantía de la financiación de los mismos, para dotar de más sentido a muchos servicios actualmente prestados por diferentes Administraciones: parques naturales, bibliotecas, guarderías...

Esta estructura territorial también necesitaría de un correcto encaje, en términos estatutarios y racionales, de la estructura periférica de la Administración de la Generalitat, para buscar una buena coordinación, y también una mejora de su mapa territorial –actualmente hay diversidad entre el mapa político, el territorial, el policial, el sanitario, el educativo, etc.–. Asimismo, posiblemente toda esta estructura de delegaciones y servicios territoriales podría ser objeto de una redefinición y mejora. Consecuentemente, algunos servicios prestados por estos podrían serlo también por el consejo de veguería: urbanismo, medio ambiente, etc.

Igualmente en cuanto al encaje territorial veguerial con el metropolitano, donde sin duda se convierte en clave de momento una definición clara de políticas públicas a prestar por cada uno, y una colaboración efectiva y periódica en los servicios que deban prestarse en el nivel territorial compartido.

Finalmente, y en cuanto a la financiación, en la medida en que estamos frente a una competencia exclusiva del Estado, como hemos visto, poco margen existe. En todo caso lo que sí debería ser una prioridad compartida entre el Gobierno del país, consejos de veguería y consejos comarcales, es destinar el mayor número de recursos económicos, técnicos y materiales a reforzar

las acciones y la cooperación económica con el mundo municipal y con las necesidades de estos, de forma coordinada.

### 6.3

#### Un nuevo marco singular y asimétrico

En este terreno evolutivo deberíamos plantear la posibilidad gradual también de que Cataluña dispusiera de un régimen asimétrico y singular –de tipo federal si se quiere–. En este sentido estamos muy de acuerdo con ARGULLOL I MURGADAS, cuando afirma:

“En el debate de estos últimos tiempos, en ocasiones se habla de si el Estado autonómico generado por la Constitución de 1978 es un Estado casi federal. En ocasiones uno lee afirmaciones sobre que, además, es un Estado ultrafederal porque las comunidades autónomas tienen muchas más funciones que en muchos estados federales. Pero lo que no se menciona casi nunca es que en la mayoría de estados federales –no únicamente en los estados federales de matriz norteamericana, sino también en los estados federales de federalismo cooperativo–, el régimen local es una cuestión de las entidades federadas, es una cuestión de los *länder* de los estados, no de la federación. Esta es una cuestión importante no únicamente por lo que se refiere a la distribución de competencias –que, obviamente, lo es–, sino que es importante porque en España, en el territorio del Estado español, la planta real de la población es muy diversa. No es la misma la planta real de la población y, por tanto, la generadora de intereses locales y generadora de entidades locales en Cataluña que en Castilla-La Mancha o que en Andalucía. Y, por tanto, dar a la concepción del régimen local una visión intracomunitaria –como es propio de la mayoría de estados federales– resolvería, ya de entrada, un elemento importante, porque nos podríamos adaptar más fácilmente a la diversidad real de la planta local. Si a esta diversidad añadiéramos, además, un incremento de la diversidad en la regulación, seguramente podríamos encontrar un encaje más claro del ente intermedio como, en definitiva, de toda la problemática del mundo local, también del minifundismo local, etcétera”<sup>33</sup>.

33. ARGULLOL I MURGADAS, E., “El paper dels governs locals intermedis. Entre la vegueria i la província”, *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d’Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 41-52.

Por eso insistimos en la idea de ir avanzando en gradualidad, porque siguiendo los modelos europeos podría pasar que, si Cataluña prioriza esta cuestión, acabe estando en la agenda política y se pueda concretar. La misma conlleva trasposos y cambios más orgánicos.

En este sentido se podría plantear, en la medida en que el marco constitucional y el normativo estatal dejarían de ser tan rígidos, la creación de más veguerías que las actuales, y también la redefinición del actual marco comarcal –actualmente, recordemos, garantizado estatutariamente, si bien no con la condición de ente básico, por lo que sería necesario efectuar cambios en este sentido también–.

Como propuestas evolutivas respecto a las que hemos visto en el punto anterior, aquí el marco para dibujar el modelo territorial supramunicipal está más abierto, y por tanto las modificaciones son de mayor alcance. Podría haber un debate a fondo sobre la necesidad de mantener la planta supramunicipal actual, o si se podría optar por una racionalización más efectiva, tanto a nivel veguerial, comarcal, como metropolitano, haciendo que algunas veguerías asumieran ese rol de veguería metropolitana, incluso, o que algunos consejos comarcales quedasen integrados dentro del consejo de veguería de su territorio en función de la realidad territorial y asimétrica del país. En este último caso somos de la opinión de que la veguería metropolitana no debe ser un poder metropolitano para competir con el ente nacional Generalitat, ya que creemos en la interiorización del gobierno local, y en el sistema institucional de la Generalitat. Por lo tanto la idea metropolitana es una idea de trabajo conjunto en un marco colaborativo y compartido con el Gobierno del país, evitando dicotomías del pasado como por ejemplo existían entre la Corporación Metropolitana de Barcelona y la Generalitat de Cataluña.

Desde la perspectiva del régimen jurídico, se permitiría una mayor capacidad de definición del marco jurídico y competencial, y en consecuencia del reparto de las materias y las funciones entre los diferentes niveles, y así también su financiación. Es decir, se pasaría a un modelo más singular y propio, que superaría el actual criterio jurisprudencial del Tribunal Constitucional por el que hay que distinguir entre los Gobiernos locales de Cataluña y los del Estado en Cataluña, o la impropiedad de la competencia exclusiva de la Generalitat al respecto, como hemos visto.

Se podría incluso plantear la regulación propia y completa de otros aspectos hoy no exclusivos y básicos al respecto, como por ejemplo la regulación de la selección, la provisión y el estatuto de los funcionarios de Administración local con habilitación nacional; la elección directa a los niveles supramunicipales, etc.

Finalmente, en cuanto a la financiación, se podría plantear la posibilidad de que esta dependiera exclusivamente de la Generalitat de Cataluña, en el marco de un nuevo modelo de financiación catalán, y que el porcentaje de recursos hacia el mundo local fuera alto, a imagen y semejanza de lo que actualmente sucede en el territorio foral, o en muchos estados comunitarios de la escala territorial de Cataluña.

## 6.4

### Las bases para un futuro nuevo estado europeo

Finalmente, en esta línea evolutiva, no se puede descartar la posibilidad de que Cataluña acabe convirtiéndose en un nuevo estado en Europa. Entonces ciertamente la posibilidad de decidir plenamente sobre la actual estructura municipal, o la sola existencia de un único nivel supramunicipal, el marco competencial y prestacional, así como el económico, sería total.

Basándonos en la historia propia de Cataluña, así como en las propuestas de los escenarios anteriores, deberíamos poder empezar a discutir al respecto de esta cuestión, a fin de evitar que los viejos debates –vinculados a rivalidades locales y territoriales clásicas– de siempre afloren de nuevo llegado el día.

Somos de la opinión en este sentido de mantener igualmente la actual planta municipal, con un único nivel supramunicipal –siete, ocho o nueve veguerías, pongamos por caso, y solo a título enunciativo, porque esto requiere de un estudio cuidadoso de fondo–, con una veguería metropolitana muy potente en Barcelona, y un nivel metropolitano también en el Camp de Tarragona<sup>34</sup>, y de la definición de un marco muy amplio de competencias y servicios a prestar por el mundo local, pero de forma muy asimétrica en función de su propia realidad.

Asimismo, y en cuanto a la financiación, defenderíamos la opción de que el mundo local dispusiera y gestionara, porque ha demostrado que sabe hacerlo, un porcentaje muy elevado de recursos, situándonos en el entorno de los niveles más avanzados de los Estados de la Europa del norte<sup>35</sup>.

34. Se ha referido a ello RENYER ALIMBAU, J., “La viabilitat jurídica del Camp de Tarragona com a ens metropolità”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d’Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 69-98.

35. Se pueden ver trabajos al respecto: BERTRANA HORTA, X., “Els governs locals de l’Europa Occidental: una aproximació tipològica”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, Institut d’Estudis Catalans, núm. 78, Barcelona, 2014, pp. 125-141; ARGULLOL I MURGADAS, E., “Régimen local y municipal”, en ARGULLOL I MURGADAS, E. (dir.), *Federalismo y Autonomía. La ordenación de las instituciones y los poderes en los estados compues-*

## 6.5

### Elementos comunes de las diferentes opciones. La necesidad de la definición concreta de una hoja de ruta y la gradualidad en su implantación

Lo apuntado en los apartados anteriores son aquellos elementos que nos parecen básicos y troncales para enfocar un debate de estas características. Un debate que debe ser plural, riguroso, amplio, y con muchas voces políticas, académicas, sociales, territoriales y profesionales implicadas. Pero lo que no nos parece oportuno es ir dejando este debate abierto mientras los años van pasando. Ahora que estamos ante un cambio institucional de mucho relieve a la vista, es uno de los que debe estar sobre la mesa sin duda. Para el futuro son importantes el sistema de pensiones, la gestión y recaudación de los tributos, el modelo social, es obvio, pero no es menos importante la definición de nuestro modelo territorial local. En este sentido estamos totalmente de acuerdo con BURGUEÑO RIVERO:

“Cataluña mantiene indefinidamente abierta su anómala situación constituyente y todavía tiene sin resolver grandes cuestiones estructurales, básicas y definitorias de todo país como lo son la organización territorial y la estrechamente relacionada ley electoral”<sup>36</sup>.

Hay cuestiones que son muy complejas, muchas de ellas incluso por rivalidades territoriales y otras dinámicas locales, especialmente difíciles de afrontar. Se podría afirmar que todo depende en exclusiva de la definición del modelo constitucional superior para poder empezar. No podemos aceptar esta teoría de la autolimitación, muchas cuestiones dependen hoy del marco vigente disponible en Cataluña y se pueden ir perfilando y ejecutando. Lo que no resulta viable, a nuestro entender, es dejarlo todo para el final. Por lo tanto defendemos la necesidad de definir una estrategia al respecto de esta temática e ir trabajando, desde el debate y la reflexión, pero con constancia<sup>37</sup>.

---

tos, Barcelona, 2009, pp. 269-306; BOSCH ROCA, N. y ESPASA QUERALT, M., *La hacienda de los gobiernos locales supramunicipales en la Unión Europea (UE-15)*, Madrid, 2008.

36. BURGUEÑO RIVERO, J., “Un país amb 7 territoris”, en *Treballs de la Societat Catalana de Geografia*, núms. 67-68, Institut d’Estudis Catalans, Barcelona, 2009, p. 34.

37. De hecho, tal y como sostiene ARGULLOL I MURGADAS, E.: “La reorganización del sistema de gobierno local debe hacerse con precaución; esto no quiere decir que no deba ser profunda, sino que es conveniente que una fase previa de estudio permita llegar a un proyecto global y acabado que contemple las consecuencias directas e indirectas, las diversas vertientes, y que asegure en todo caso la continuidad de la prestación de los servicios” (en *L’organització territorial de Catalunya. Una perspectiva jurídica*, Barcelona, 1986, p. 40).

Ir avanzando en función de los instrumentos que se tienen, pero con una clara perspectiva de hacia dónde se va. La construcción institucional solo se puede hacer, creemos, de este modo, y salvando las distancias históricas, este país tiene en la obra intelectual y física de la Mancomunidad de Cataluña su mejor antecedente.

Así, hoy, además de los elementos antes mencionados, hay muchos otros que podrían ser objeto de regulación y mejora. Quizá incluso sin la necesidad de una ley completa y global; sería suficiente con una ley de medidas al respecto, mientras se fueran definiendo en paralelo los elementos troncales del modelo global. Así, por ejemplo, una redefinición del actual Consejo de Gobiernos Locales, para dotarlo verdaderamente de su sentido de defensa constante del municipalismo, al tiempo que de nivel representativo de muchas de las actuales comisiones bilaterales de representación del mundo local y la Generalitat. También una amplia y constante mejora de la formación de los empleados públicos, preparando materiales y docencia adaptada no solo en el acceso a la función pública, sino también en su posterior carrera. En este sentido, en materia de recursos humanos, y de movilidad interadministrativa y funcional, tenemos un reto muy evidente de mejora.

Igualmente desde la vertiente de la reflexión y del debate, propiciando foros especializados en torno a estas temáticas, refundiendo a la vez centros de pensamiento y análisis actuales que han dejado de tener buena parte de su sentido inicial y necesitan un replanteamiento a fondo.

También en el entorno de la dignificación del estatuto del electo, haciendo estudios y aportando innovaciones a sus funciones, sus derechos y deberes, su mejora formativa... No podemos aguantar por más tiempo la precariedad retributiva y funcional de buena parte de los electos locales si queremos disponer de la gente más capacitada. Esta no es la premisa en Europa y no lo puede ser en nuestro país. Y esto se debe poder debatir en profundidad.

Y finalmente, por citar solo algunos ejemplos, la modernización interna. Hay que tomar decisiones en torno a la modernización actual del funcionamiento de las Administraciones Públicas locales, donde la transparencia, el gobierno abierto y el digital deben ir más allá del cumplimiento de unos meros índices preestablecidos, para pasar a ser centros de innovación y de evaluación de nuestras políticas públicas y de rendimiento constante de cuentas a nuestros ciudadanos.

## 7

### Reflexiones finales a modo de conclusiones

En este estudio hemos hecho, siguiendo una evolución histórica, y más reciente en términos normativos y jurisprudenciales, del modelo local, y de forma singular supramunicipal, algunas aportaciones en torno a la situación actual en esta temática.

Así, si desde hace un tiempo, tanto a nivel estatal como en Cataluña, hay muchos elementos para afrontar un debate de estas características, el hecho es que no se ha producido en profundidad. Tanto en España como en Cataluña, estamos todavía pendientes de la regulación global de los Gobiernos locales del siglo XXI. En cambio hay una tradición de funcionamiento tan arraigada que no todo puede pasar solo por el estudio teórico de la temática. Nuestro funcionamiento diario y evolutivo permite encontrar elementos que, bien conjugados, vayan ofreciendo una respuesta progresiva a los diferentes retos planteados. Además se hace necesario disponer de un marco normativo superior definitorio, ciertamente, y esta cuestión, durante toda la historia democrática de Cataluña, ha impedido un desarrollo propio a nivel de Gobierno local supramunicipal. Pero no es menos cierto que estamos ante un momento de cambio institucional, y esta temática se puede empezar a perfilar y estudiar, aplicando cuestiones ya propias y disponibles, a fin de mejorar el funcionamiento ordinario de nuestro municipalismo, e ir conjugando, desde un modelo más o menos estable, los elementos de futuro en función de cómo estos vayan aconteciendo.

En este sentido, y en función de las diferentes hipótesis que hemos planteado que en términos políticos e institucionales se pueden dar en los próximos años, en este trabajo hemos defendido un modelo municipal viable y fuerte, lo que a nuestro entender pasa por la existencia de un nivel de Gobierno local supramunicipal como el consejo de veguería, que desde la asimetría, la innovación y la modernidad, construya un sistema institucional local propio, basado en los elementos de la mejor tradición municipalista de nuestro país y con clara vocación europea.