

## La administración local en la reforma de los estatutos de autonomía: especial referencia al caso del Estatuto de autonomía de Cataluña<sup>1</sup>

1. Una cuestión previa: la relación entre ley básica estatal y ley autonómica de desarrollo, en lo que concierne a la determinación de las competencias autonómicas en materia de administración local.

2. Administración local y reformas estatutarias.

3. La veguería y la provincia en la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Las observaciones contenidas en el Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya.

Referencias bibliográficas.

Marc Carrillo  
*Catedrático de Derecho Constitucional  
de la Universidad Pompeu Fabra*

---

1. Este texto se basa en la ponencia defendida en el Seminario Permanente de Derecho Local, celebrado en la sede de la Fundación Democracia y Gobierno Local, en Madrid, el 4 de noviembre de 2005. Su redacción final se ha producido durante el mes de junio de 2006, con posterioridad al 18 de

junio, fecha en la que la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña fue aprobada en referéndum. En consecuencia, el contenido de este artículo –si bien no ignora redacciones anteriores– ya viene referido a un texto definitivo sólo pendiente de la sanción, promulgación y publicación.

### 1. Una cuestión previa: la relación entre ley básica estatal y ley autonómica de desarrollo, en lo que concierne a la determinación de las competencias autonómicas en materia de administración local

La regulación de la materia competencial relativa a la administración local es competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas. El primero dispone de función legislativa para fijar las bases de la regulación común (artículo 149.1.18) y el legislador autonómico la legislación de desarrollo normativo, de acuerdo con el principio de autonomía reconocido por la Constitución española. Estas bases fueron fijadas en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Por otra parte, el Texto refundido de las disposiciones en materia de régimen local, se encuentra en el Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, modificado esencialmente por el Decreto legislativo 2/1994, de 25 de junio, además de por otras leyes posteriores. En relación con las competencias sobre el régimen local, el Estatuto de 1979 establece que la Generalitat tiene competencia exclusiva sobre “el régimen local, sin perjuicio de lo que disponga el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución [...]”.

El balance que ofrecen los más de veinticinco años de autogobierno transcurridos en Cataluña y en otras comunidades autónomas, pone de manifiesto que en este específico ámbito sectorial, el legislador autonómico ha dispuesto de un reducido ámbito de disponibilidad normativa para poner en práctica la autonomía política de la que dispone. Por esta razón, como primer aspecto de esta reflexión acerca de la incidencia de las reformas estatutarias sobre el régimen local, procede apuntar las soluciones que la Propuesta de reforma estatutaria llevada a cabo en Cataluña ha contemplado, en relación con algunos de los problemas que se han suscitado en relación con la controvertida relación entre la legislación básica estatal y la ley autonómica.

En lo que afecta a la articulación del sistema de competencias, sin duda, el objeto central de la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña ha consistido en la declarada voluntad de precisar al máximo el contenido material de las competencias y, asimismo, las funciones que corresponden a cada una de ellas. Ello se ha hecho a través de la técnica normativa de establecer una tipología de competencias (capítulo I del título IV de la Propuesta de reforma), en las que se definen con carácter general las competencias exclusivas, compartidas y ejecutivas, una definición que ha de ser servir de forma homogénea para determinar funcionalmente después, las competencias de la Generalitat sobre todas las materias acerca de las cuales ejerce su autogobierno.

Esta opción tomada por el legislador de la propuesta responde a una determinada concepción del bloque de la constitucionalidad, integrado por la Constitución y el

Estatuto de autonomía, que realza la condición de este último como norma institucional básica de la comunidad autónoma. No se olvide, a este respecto, que fruto de las características del proceso constituyente orientado por una plausible finalidad de buscar el máximo consenso en un tema como la organización territorial del poder político, tan decisivo para la consolidación de la entonces frágil democracia en España, fue la voluntad del legislador constituyente y también del legislador de los estatutos de autonomía, que tanto la Constitución como los estatutos fuesen normas genéricas, muy poco concretas o precisas a la hora de delimitar el ámbito material de cada competencia. La consecuencia jurídica de esta deliberada indeterminación fijada por el constituyente de los títulos competenciales, a fin de concitar el máximo acuerdo político en 1978 sobre la Constitución y el Estatuto de Cataluña en 1979, determinó que *la plena* determinación del ámbito y el alcance de las normas básicas quedó desconstitucionalizado, remitiéndose su especificación a la ley estatal, un instrumento normativo que como es obvio ya no es fruto de un poder constituyente sino del poder constituido. Razón por la cual, el grado de garantía sobre el alcance de la legislación autonómica, como principal expresión normativa del principio de autonomía política quedó a expensas, sobre todo, de la voluntad del legislador estatal. La garantía constitucional de la autonomía y del principio dispositivo de todas las comunidades autónomas se hizo más voluble. Es decir, una garantía más tributaria de la dinámica de las mayorías políticas que han legitimado a lo largo de los años transcurridos la potestad legislativa en las Cortes Generales, que no de unas prescripciones constitucionales dotadas de previsibilidad o certeza sobre los límites a la acción del legislador estatal. En definitiva, de unas prescripciones provistas de una razonable seguridad jurídica.

Como este principio jurídico no ha existido, no es osado afirmar que quien, a la postre, ha fijado el alcance del autogobierno en los más diversos ámbitos competenciales, es decir, quien de forma soterrada ha definido el canon de constitucionalidad –por heterodoxo que pueda resultar en orden a una correcta acepción de las fuentes del ordenamiento– no ha sido otro poder que el representado por el legislador estatal. En el ámbito de la administración local, el canon que a la postre ha utilizado el Tribunal Constitucional ha estado integrado de la Ley de bases de régimen local de 1985 y la Ley reguladora de la haciendas locales, en la actualidad incorporada al Texto refundido que fue aprobado por el Decreto legislativo 2/2004. A través, sobre todo, de su ingente legislación básica que ha provocado un resultado tan poco satisfactorio que ha generado un notorio desapoderamiento de las competencias autonómicas. Por un lado, por medio de una concepción de la legisla-

ción básica estatal entendida no como principios generales, sino como un amplio conjunto de directrices dotadas de gran detalle y precisión en su contenido material; y, por otro, por la notable *vis expansiva* atribuida a los títulos horizontales relativos a la competencia exclusiva estatal para determinar las condiciones básicas en materia de derechos y libertades o en la fijación de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.1 y 149.1.13, etc.). En este sentido, la materia relativa a las competencias sobre la administración local constituye un buen ejemplo que pone de relieve en el ámbito dedicado al régimen local, el escaso margen de maniobra que le ha quedado al legislador autonómico para ejercer su autonomía normativa y, en definitiva, su autonomía política. En el caso de Cataluña, esta escasez se manifiesta en el Decreto legislativo 2/2003, de 28 de abril, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley municipal y de régimen local de Cataluña.

Ante esta evolución manifestada por la legislación básica, la posición institucional del Tribunal Constitucional, como órgano de resolución de controversias competenciales, ha devenido esencial desde los inicios de su actividad jurisdiccional en 1981. La interpretación acerca del alcance de lo básico ha sido el motivo de un ingente número de conflictos competenciales, en los que, sin duda, Cataluña tuvo desde buen principio un incontestable protagonismo como la comunidad autónoma con mayor número de contenciosos jurídicos registrados ante el Tribunal Constitucional. Un protagonismo que ha seguido la mayoría de los años, con la excepción que en la última década han supuesto, especialmente, los casos de Andalucía y Castilla-La Mancha.

Ciertamente, el Tribunal Constitucional, en la función de delimitación competencial que le corresponde ejercer, se ha encontrado desde los inicios de su actividad con una situación especialmente compleja. Pero hoy ya ofrece dudas que fruto del contenido genérico de los títulos habilitadores de competencias –en su condición de legislador negativo– el Tribunal en el juicio de constitucionalidad para dirimir las controversias competenciales, siempre ha dispuesto de un amplio margen de decisión. Constatado este carácter genérico de los títulos competenciales establecidos en la Constitución y pretendidamente concretados en los estatutos, desde un punto de vista jurisdiccional, al Tribunal Constitucional siempre le ha resultado más *funcional* conservar la norma impugnada en el seno del ordenamiento y no declarar su inconstitucionalidad que no expulsarla del ordenamiento jurídico. De esta forma, si en múltiples ocasiones, y sobre todo, cuando el objeto de la controversia competencial era la opción del legislador estatal, ésta era declarada como una solución normativa adecuada a la Constitución, si bien eran posibles otras diferentes también constitucionalmente válidas.

En este sentido, y como consecuencia de la dependencia del bloque de la constitucionalidad respecto del legislador ordinario, es preciso reiterar que el título VIII de la Constitución ha sido un título esencialmente desconstitucionalizado. El carácter genérico de los títulos competenciales determinados por la Constitución y los estatutos, como pilares del bloque de la constitucionalidad, ha permitido que la jurisprudencia sobre la garantía de las competencias autonómicas se haya construido de acuerdo con criterios en los que escasean puntos de referencia faltos de un contenido objetivo (AA.VV., 2003). Un buen ejemplo entre ellos ha sido aquel que consiste en un criterio interpretativo tan vago como es el que el legislador estatal no debe desapoderar de competencias al legislador autonómico. Razón por la cual, y sin intención alguna de caricaturizar la función hermenéutica de la jurisdicción constitucional realizada sobre el alcance de lo básico, no deja de ser cierto que, en ocasiones, el enjuiciamiento acerca de si un precepto jurídico era o no básico, ha obedecido más bien a criterios de *derecho natural* que no a parámetros o reglas objetivos.

Por tanto, y atendiendo a la voluntad del legislador estatutario en la reforma del Estatuto de Cataluña de definir el contenido de las competencias, la pregunta que cabe hacerse es si una reforma de Estatuto como la presentada por el Parlamento de Cataluña podía llevarse a cabo, y más concretamente si invade competencias reservadas al Estado para determinar lo básico. Más concretamente, con esta pretensión de delimitar materialmente los actuales títulos competenciales, ¿la reforma estatutaria estaba asumiendo una función constituyente?, ¿estaba ocupando el ámbito del legislador básico estatal? La respuesta ha de ser negativa, pues partiendo de la desconstitucionalización aludida, no parece que puedan encontrarse razones jurídicas sustantivas que permitan sostener que una reforma estatutaria como la descrita esté suplantando al Estado en su competencia para fijar lo básico. El carácter genérico que presenta la Constitución en la determinación de los títulos competenciales ha hecho que, salvo alguna excepción, no existe reserva en favor de ley estatal para concretar los criterios de carácter funcional y material establecidos en la Constitución para delimitar las competencias. Por otra parte, tampoco de la Constitución cabe derivar un mandato ineludible por el que la delimitación de competencias deba quedar abierta. Es decir, tampoco existe una reserva de Constitución en este sentido.

Asimismo, y de acuerdo con lo que preceptúa la Constitución en su artículo 147.2.d), los estatutos de autonomía, en su condición de norma institucional básica de cada comunidad autónoma, deberán contener las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución. Luego, no hay razón para que el Estatuto no pueda realizar esa función de con-

creación material y funcional de sus competencias respecto de las materias que actualmente la Constitución ya le permite asumir. Es una vía que, por otra parte, y como consecuencia de esta concreción, ha de proporcionar una mayor seguridad jurídica al sistema de distribución de competencias que tanto se ha encontrado a faltar hasta ahora, a reserva de una reforma constitucional que en este aspecto nunca se ha planteado, a pesar de ser la vía más adecuada, que modificase el contenido del artículo 149.1 al objeto de definir el concepto de legislación básica.

En este sentido, el Dictamen número 269, de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, interpretó que la opción del legislador catalán de precisar material y funcionalmente las –otrora– genéricas competencias estatutarias del Estatuto de 1979 era constitucionalmente legítima, con base a los argumentos que ahora se sintetizan.

El núcleo principal del planteamiento de la Propuesta de reforma estatutaria se expresó en el antiguo artículo 106 (relativo a la definición de la tipología de las competencias compartidas) del texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre, y en el texto –no coincidente– finalmente aprobado que ha resultado ser el actual artículo 111.<sup>2</sup> De la definición de las competencias compartidas dependía la posterior concreción material de las competencias que se contienen entre los artículos 117 y 173, ambos inclusive.

Pues bien, en su inicial formulación por el Parlamento de Cataluña, el artículo 106 establecía lo siguiente:

“En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponden a la Generalitat la potestad legislativa y la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado en normas con rango de ley, salvo en los casos que establecen expresamente la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe concretar a través de una ley la efectividad normativa y el desarrollo de estas disposiciones estatales.”

A criterio del Consejo Consultivo, el contenido de este precepto de la Propuesta de reforma resultaba de especial relevancia para abordar la constitucionalidad del planteamiento que, a partir del capítulo II del título IV (de las materias de las competencias), seguía el legislador catalán para la concreción material de las materias

competenciales. En este sentido, afirmaba que las prescripciones del artículo 106 (el artículo 111 del Estatuto aprobado) predeterminan una buena parte del contenido del citado capítulo II, que concretaba el contenido material de las competencias.

Del contenido del artículo 106, y en relación con los tres aspectos que destacaba el Consejo Consultivo como relevantes, cabe ahora retener la atención en el primero de ellos, a fin de justificar la importancia de la definición que el precepto hace de las competencias compartidas para juzgar su adecuación a la Constitución: se trataba, sin duda, de la concepción de la potestad legislativa de la Generalitat como una función compartida con el Estado que comprende el ejercicio de la integridad de la potestad reglamentaria y de la función ejecutiva, en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que el mismo Estado haya fijado. Los otros dos, que ahora no es el caso de tratar aquí, los integraba la ley como instrumento formal para la fijación de las bases y la atribución al Parlamento de Cataluña para que, mediante una ley, concretase la efectividad normativa y el desarrollo de la legislación estatal.

Pues bien, en relación con las competencias compartidas en el marco de los principios, objetivos o estándares mínimos que fije el Estado, el Consejo Consultivo creyó procedente, en primer lugar, poner de relieve algunos aspectos relacionados con el alcance que hasta el presente ha tenido la normativa que el Estado ha aprobado con el carácter de básica, según las prescripciones del artículo 149.1 de la CE (fundamento VI.2). Y con esta finalidad –afirmaba– procede concretar los criterios que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional y la propia doctrina del órgano consultivo de la Generalitat han establecido sobre el alcance de la legislación básica estatal, para ubicar mejor la opción que ha tomado la Propuesta de reforma en su contexto jurídico.

En síntesis, el Tribunal Constitucional, desde los inicios de su jurisprudencia y su desarrollo posterior, “ha señalado que la calificación por el legislador estatal de una norma como ‘básica’ no comporta que por esta razón deba tener este carácter, sino que finalmente corresponde a la jurisdicción constitucional juzgar si el otorgamiento de la condición de básica a aquella norma se ajusta a la Constitución. Es decir, es la justicia constitucional la que determina si el legislador estatal ha hecho buen uso de su potestad” [STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 5; y 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5.a)].

2. El texto definitivo del antiguo artículo 106 (ahora 111) de la Propuesta de reforma del Estatuto establece, en una redacción significativamente distinta, sobre todo en lo que concierne a la interpretación que deba darse al alcance de las excepciones contenidas en la vidriosa expresión “excepto en los supuestos que se determine de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto”, establece lo siguiente: “En las materias que el Estatuto atribuye a la Generalitat de forma compartida con el Estado, corresponde a la

Generalitat la potestad legislativa, la potestad reglamentaria y la función ejecutiva, en el marco de las bases que fije el Estado como principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley, excepto en los supuestos que se determine de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto. En el ejercicio de estas competencias, la Generalitat puede establecer políticas propias. El Parlamento debe desarrollar y concretar a través de una ley aquellas previsiones básicas.”

“Esta regla interpretativa cobró una especial relevancia ya desde entonces, como consecuencia de la vis expansiva que el legislador estatal iba atribuyendo a su normativa básica, reduciendo al mismo tiempo el margen de acción legislativa de los parlamentos autonómicos. Por su parte, la doctrina de este Consejo Consultivo reiteró también, desde sus primeros dictámenes, que el Estado debe establecer las bases de forma flexible, con el fin de permitir a las comunidades autónomas el ejercicio de sus competencias normativas y poder desarrollar políticas públicas propias (dictámenes núms. 1, 10, 182, 211, etc.).”

En esta síntesis de la jurisprudencia constitucional sobre las bases, destaca, como es bien conocido, la concepción material y formal de las mismas. En efecto, el Consejo Consultivo recordaba que el eje central de la jurisprudencia constitucional sobre las llamadas “bases” estatales se ha configurado sobre las competencias compartidas entre el Estado y las comunidades autónomas, de acuerdo con un criterio material y formal de determinación de las bases. Según el primero, el Tribunal ha señalado que la definición de lo que es básico no puede quedar a la libre disposición del Estado y, en todo caso, la competencia estatal en este ámbito funcional tendrá siempre que evitar el vaciamiento o el desapoderamiento de las competencias de las comunidades autónomas (STC 80/1988, de 28 de abril, FJ 5). A pesar del carácter homogéneo atribuido a las bases estatales, su interpretación no se puede hacer de manera uniforme y, en este sentido, la fijación de los parámetros que deben servir para delimitarlas es preciso hacerla –recuerda el Tribunal Constitucional– caso por caso (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 5).

Sostiene el Consejo Consultivo que:

“En este mismo contexto material, las bases han sido entendidas como un común denominador normativo, que debe permitir asegurar la unidad fundamental del ordenamiento sobre la distribución de competencias (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1.2; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 1; y 103/1997, de 20 de mayo, FJ 2). Esto comporta que el común denominador normativo esté dirigido a asegurar los intereses generales y a dotar de estabilidad la regulación general de las materias, dado que las bases afectan a aspectos estructurales del Estado (STC 1/1982, de 28 de enero, FJ 1.2) y, a partir de este marco unitario, cada comunidad autónoma puede introducir las peculiaridades que estime más convenientes (STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16). Precizando su construcción argumental, el Tribunal ha afirmado que las bases estatales tienen un doble carácter: por una parte, positivo, en la medida en que sirven para establecer los criterios fundamentales que deben servir para asegurar la unidad normativa indispensable de un sector o actividad y, de otra, una vertiente negativa, dado que son un límite que el legislador autonómico no puede ultrapasar

(STC 25/1983, de 7 de abril, FJ 4). No obstante, el elemento de uniformidad que el Tribunal Constitucional ha atribuido a la definición de lo que es básico también ha admitido, en supuestos excepcionales, la posibilidad de extender el alcance de las normas básicas más allá del común denominador” [STC 49/1988, de 22 de marzo, FJ 16; y 133/1997, de 16 de julio, FJ 4.b)].

Desde una perspectiva formal, “y una vez la legislación relacionada con la configuración del llamado Estado de las autonomías se iba consolidando, el Tribunal Constitucional fijó la doctrina según la cual el instrumento normativo que con carácter general resultaba más adecuado para determinar las bases tenía que ser la ley de las Cortes Generales (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 5; y 80/1988, de 28 de abril, FJ 5). Ahora bien, también admitió la determinación del alcance de las normas básicas a través de disposiciones infralegales, siempre que fueran regulaciones de carácter marcadamente técnico (STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 24; y 131/1996, de 11 de julio, FJ 2). Y solamente en casos excepcionales, el Tribunal ha aceptado actos de ejecución con carácter básico”.

No obstante, el balance que ofrece el seguimiento de esta doctrina por parte de las Cortes Generales, en su condición de legislador de lo básico, no ha sido positivo. El propio Consejo Consultivo señalaba a estos efectos que en el ejercicio de la función que en relación con las controversias competenciales:

“haya puesto de manifiesto que la intensa colaboración entre la ley y el reglamento, en la determinación de las bases estatales, ha supuesto –de hecho– una especie de cheque en blanco al Gobierno, cuando no una deslegalización absoluta en la determinación de las bases (Dictamen núm. 231, de 22 de julio de 2002). Consecuencia ésta que, no obstante, no ha encontrado una actitud de mayor rechazo en la jurisdicción constitucional. En este sentido, el criterio adoptado por el Tribunal Constitucional, a pesar de su doctrina basada en la concepción formal de las bases, ha abierto un camino caracterizado por una gran inseguridad jurídica (Dictamen núm. 261, de 17 de febrero de 2004).”

Pues bien, con estos mimbres jurisdiccionales, el Consejo se planteó la constitucionalidad del citado artículo 106 relativo a las competencias compartidas “en el marco de los principios, los objetivos o los estándares mínimos que fije el Estado”, dispone de apoyo constitucional. Y es aquí donde encontramos la *ratio decidendi* de su posición al respecto.

1) La Constitución no define las bases estatales.

“Cuando la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva para determinar las bases, las condiciones básicas o las normas básicas en los diversos apartados del artículo 149.1 de la CE, en ningún caso está definiendo qué entiende por bases. Es decir, la Constitución de 1978, aunque hubiera sido deseable de acuerdo con criterios de una mayor seguridad jurídica,

no determinó un criterio para delimitar el alcance de lo que, como regla general, tenía que ser el objeto de la legislación básica estatal. Dicho de otra forma: la Constitución no definió las 'bases' y, por este motivo, aunque no era la solución más adecuada, el Tribunal Constitucional se ha convertido en el órgano constitucional que, de hecho, ha asumido la función de llevar a cabo esta definición. Y, en este sentido, su doctrina se construyó según las reglas interpretativas que acaban de ser expuestas, en las que, en todo caso, prevalecía el criterio indeterminado relativo al hecho de que el ejercicio de la competencia estatal para regular las normas, la legislación o las condiciones básicas, tenía que dejar margen para la autonomía normativa de las comunidades autónomas. Y respecto a la doctrina jurídica, las concepciones sobre la determinación del alcance de la legislación básica han sido diversas, variando entre una noción de las bases entendidas como principios generales y otra en la que se entenderían como directrices más precisas y concretas."

2) No existe una reserva de Constitución que obligue –salvo algunas excepciones– a definir material y funcionalmente las competencias (Viver Pi-Sunyer, 2005). Por tanto, ¿el Estatuto de autonomía, como norma institucional básica, puede realizar esta función?

"de acuerdo con las previsiones establecidas en el ordenamiento jurídico, no existe una reserva de ley estatal –salvo las excepciones relativas, por ejemplo, a policía autónoma o radiotelevisión– que obligue a concretar los criterios funcionales y materiales establecidos en la Constitución para delimitar las competencias. Tampoco existe una reserva de Constitución según la cual deba ser ésta la única norma en la que sea preciso definir las competencias. Es decir, no existe un mandato constitucional explícito que obligue a dejar abiertos los preceptos constitucionales que atribuyen competencias."

3) De hecho, ha sido el legislador estatal quien ha realizado la definición material y funcional de las competencias.

"En realidad, esta función de definición o concreción de los aspectos materiales y funcionales que caracterizan a cada una de las competencias la han realizado hasta ahora las leyes básicas estatales, desconstitucionalizando el proceso de descentralización política. Por lo tanto, nada impide que la tarea de definición competencial la lleven a cabo los propios estatutos, en su condición de norma institucional básica, es decir, de norma estatal a través de la cual se concretan los mandatos constitucionales en materia de competencias. Evidentemente, es una tarea que consiste en delimitar las propias competencias, pero no a definir el alcance de las 'bases' estatales. Así se deriva del artículo 147.2.d) de la CE, cuando establece que '2. Los estatutos de autonomía deberán contener: [...] d) Las competencias asumidas dentro del marco establecido en la Constitución y las

bases para el traspaso de los servicios correspondientes a las mismas. Y sin que, en esta tarea de concreción material y funcional de las materias competenciales, quepa imputar al Estatuto estar realizando una función similar a la que está impedida por la jurisprudencia constitucional al legislador estatal, de aprobar leyes interpretativas de la Constitución' [STC 76/1983, de 5 de agosto, FJ 4.c)]."

4) La concreción material y funcional de las competencias tiene como límite la Constitución.

"En defecto de una definición de las bases estatales contenida en la propia Constitución vigente, lo que seguramente hubiera sido más coherente con la lógica jurídica de un Estado políticamente descentralizado; en defecto, también, de una reforma constitucional en el mismo sentido, hay que concluir que no hay impedimento constitucional explícito para que esta tarea de concreción la cumpla el Estatuto de autonomía. Obviamente, la función de concreción material y funcional no es libre porque, si bien no hay duda de que el Estatuto puede cerrar las opciones que la Constitución ha dejado abiertas, es del todo preceptivo que no puede contradecir lo que claramente ha quedado establecido por la *norma normarum*. Cuando ésta da margen para más de una solución, el Estatuto dispone de un cierto campo de elección. Pero cuando la Constitución no admite ninguna concreción, es evidente que la propia función queda prohibida."

En conclusión, para el criterio del Consejo Consultivo en su Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005, la opción tomada por la Propuesta de reforma de llevar a cabo una concreción o determinación material y funcional de las competencias es constitucional. Con criterio general, este planteamiento legitima que, como es el caso del objeto de este artículo, la propuesta precise de forma detallada las competencias de la Generalitat en materia de administración local.

Cuestión distinta es las posibilidades que puedan abrirse al legislador catalán, respecto a la interpretación que quepa hacer de las excepciones a la regulación por ley formal de las bases, a las que se refiere la redacción definitiva contemplada en el artículo 111 ("excepto en los supuestos que se determine de acuerdo con la Constitución y el presente Estatuto") aprobada por las Cortes Generales, y su comparación con el antiguo artículo 106, de la Propuesta de reforma aprobada por el parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005 ("salvo en los casos que establecen expresamente la Constitución y el presente Estatuto"). Porque parece evidente que si en el texto del Parlamento catalán la referencia a las excepciones quedaba restringida a aquellas que *expresamente* se establecen en la Constitución y el Estatuto, en el texto de las Cortes Generales no hay impedimento a que las excepciones puedan tener un alcance más amplio, ya que las mismas no se

precisan sino que podrán establecerse, de acuerdo a una interpretación conjunta de la Constitución y el Estatuto. De cómo se interprete el alcance que deban tener estas excepciones, penderá también el nivel de autogobierno normativo que pueda dar de sí el nuevo Estatuto de 2006.

## 2. Administración local y reformas estatutarias

Después del proceso de revisión de los estatutos de autonomía, impulsado tras el cambio de mayoría política registrado tras las elecciones generales de marzo de 2004, las reformas estatutarias hasta la fecha iniciadas y en algún caso finalizadas son las que se han producido en las comunidades autónomas siguientes: Comunidad Valenciana, ya aprobada por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana; también Cataluña, cuyo Propuesta de reforma del Estatuto de 1979, una vez aprobada en las Cortes Generales y en referéndum el 18 de junio de 2006,<sup>3</sup> está pendiente de la sanción, promulgación y publicación, ofrece ya un texto definitivo. Por su parte, Andalucía, Islas Baleares y Aragón también han aprobado sus respectivas propuestas de reforma, que en todos los casos están pendientes del debate y aprobación en las Cortes Generales.

En todas estas reformas estatutarias, la presencia de la administración local ha experimentado un importante aumento en su configuración jurídica. El grado de interiorización del régimen local ofrece un notorio grado de densidad normativa. Así, en el ya vigente Estatuto de la Comunidad Valenciana, además de reiterar la competencia exclusiva de la Generalitat sobre el “Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución. Alteraciones de los términos municipales y topónimos”, se amplía la regulación de la administración local, que ahora pasa al título VIII (artículos 63 a 73), que acrecienta su contenido en lo que se refiere, entre otros aspectos, a la regulación de los instrumentos de cooperación de los entes locales con la Generalitat, además de la previsión de una legislación autonómica de régimen local, la división comarcal, la relaciones entre Generalitat y diputaciones provinciales, etcétera.

En la Proposición de reforma del Estatuto de Andalucía, en el texto aprobado por el Pleno del Parlamento autonómico en la sesión celebrada el día 2 de mayo de 2006, siguiendo la estela de la Propuesta catalana, se establece una inicial tipología de competencias (artículos 42 a 45, título II, capítulo I) seguida de una extensa y detallada definición de los diversos ámbitos competenciales (título II, capítulo II, artículos 46 a 96),

entre los que se incluyen un precepto dedicado a la competencia sobre régimen local, de contenido especialmente extenso (artículo 59), dado que entre otras submaterias se incorpora: la competencia de la Junta de Andalucía sobre determinación de las competencias y las potestades propias de los municipios; el régimen de los bienes de dominio público, la regulación del régimen electoral local, etc. Y en el título III se consagra íntegramente a la organización territorial, con especial mención al municipio, la provincia, además de la comarca, concluyendo con la previsión de una ley de régimen local, que deberá regular las relaciones entre las instituciones de la Junta de Andalucía y los entes locales.

En el texto de la ponencia parlamentaria aprobado en las Cortes de Aragón el 10 de mayo de 2006, después de establecer en el título V la competencia exclusiva sobre el régimen local (artículo 65.3), consagra el título VI a la regulación de la “Organización territorial y gobierno local” (artículos 74 a 80), en el que se determina que la organización territorial local de Aragón se estructura en municipios, comarcas y provincias, y se dedica un precepto a cada uno de estos ámbitos territoriales, además de otros específicos para la regulación de los principios y relaciones entre comunidad autónoma y entes locales, al Consejo Local de Aragón y la Ley de capitalidad.

En el texto de la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, aprobado por el Pleno del Parlamento el 13 de junio de 2006, también se amplía la regulación relativa a la administración local. Pues, además del capítulo IV, del título IV, referido, en general, a las instituciones de la comunidad autónoma, dedicado a los consejos insulares, incorpora otro de nueva planta –el V– reservado a los municipios y las otras entidades locales de las Islas Baleares, en el que se extiende sobre los aspectos orgánicos, electorales, competenciales y financieros, además de otro dedicado específicamente a una ley de capitalidad especial del municipio de Palma.

Finalmente, la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por las Cortes Generales y pendiente de entrada en vigor, dedica un amplio espacio a la administración local. En primer lugar, en el título preliminar, se incorpora a los entes locales como parte integrante del sistema institucional de la Generalitat (artículo 2.3); en el título II, referido a las instituciones de la comunidad autónoma, el capítulo VI regula de forma especialmente amplia el gobierno local, precisando en su sección primera la organización territorial local, las competencias locales, el Consejo de Gobierno Locales; en la sección segunda, la regulación del municipio y los principios de organización y funcionamiento, además del régimen especial del municipio

3. El resultado registrado en la consulta popular fue de 73,90% votos afirmativos, 20,76% en contra, con una participación del 48,85% del censo electoral.

de Barcelona; la sección tercera se refiere a entidad territorial específica de Cataluña, la veguería; y la sección cuarta mantiene la tradicional entidad de la comarca. Y posteriormente, en el título IV, relativo a la definición material de las competencias, el artículo 160 concreta el contenido de la competencia sobre el régimen local.

Como se aprecia, todas las propuestas de reforma estatutaria han optado, si bien con grado de detalle diverso, por precisar el contenido material de la competencia sobre administración local. Sin duda, la Propuesta catalana es la que presenta un mayor nivel de densidad normativa además de un especial interés por interiorizar la organización territorial. Así, en su título preliminar se establece que, junto con el Parlamento, el Presidente y el Gobierno, “los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen, también integran el sistema institucional de la Generalitat” (artículo 2.3); en segundo lugar, en el capítulo IV del título II (“De las instituciones”) se regula con precisión el gobierno local –nótese que no se refiere a la administración local– (artículos 83-94) y en el título III (“De las competencias”) (artículo 160), se define el contenido de la competencias sobre el régimen local.

Estas tres previsiones normativas contenidas en la Propuesta catalana demandan una reflexión sobre su contenido. La primera es la que concierne a la consideración de los entes locales como parte también integrante del sistema institucional de la Generalitat. Un sector de la doctrina (entre otros, Quadra Salcedo, 2006, p. 9, y Ortega Álvarez, 2006, p. 62-64), niega que ello pueda ser así, entendiendo que si la Constitución establece que el Estado se organiza en municipios, provincias y comunidades autónomas, parece evidente que los primeros forman parte del Estado, es decir, son parte de éste aunque se ubiquen en el territorio de la comunidad autónoma, la cual –reconocen–, no obstante, tiene competencias sobre los entes locales. Asimismo, se considera que con la incorporación de los entes locales al sistema institucional autonómico, la organización local tiene una posibilidad de un control político y administrativo más intenso desde la organización autonómica, además de situar a la Generalitat en una clara posición de predominio sobre los poderes locales de Cataluña. Como colofón de este planteamiento, se añade que con esta previsión contenida en la Propuesta de reforma, se da la sensación de que produce una exclusión de la dimensión estatal de los entes locales.

Sin embargo, no parece que una conclusión tan contundente como ésta pueda servir para calificar la opción estatutaria descrita en el artículo 2.3 de la Propuesta. Puesto que no hay que olvidar que la jurisprudencia constitucional ha admitido desde sus inicios la doble dependencia normativa de la administración local, tanto del Estado como de las comunidades autónomas, o lo que aquélla ha denominado como el carácter bifronte

del régimen jurídico de la autonomía de los entes locales (por todas, la STC 84/1982). Luego, si esto es así, parece evidente que esta doble dimensión que afecta a la administración local la hace depender, tanto en lo que concierne a su régimen competencial como a la organización de sus instituciones (las que forman el gobierno local), de lo que previamente haya determinado el Estado y la comunidad autónoma en el marco de sus respectivas competencias. Más concretamente, en lo que se refiere a los entes locales como instituciones de autogobierno más cercanas al ciudadano, elegidas por éste ya sea por sufragio directo o indirecto, su condición institucional lo es, tanto del Estado como de la comunidad autónoma a la que están adscritos territorialmente. Ni uno ni otra quedan al margen de la organización de los entes locales.

Es verdad, ciertamente, que las comunidades autónomas disponen de mayor disponibilidad respecto de los entes supramunicipales distintos a la provincia que puedan crearse, pero difícilmente pueden oponerse razones de rango constitucional para negar que los entes municipales, además de ser parte institucional del Estado, carezcan de la condición de instituciones de las comunidades autónomas. Si el régimen jurídico de las administraciones públicas es una competencia compartida entre el Estado y las comunidades autónomas (artículo 149.1.18 de la CE) y entre aquéllas se incluyen los entes locales, no puede haber duda de que el legislador autonómico puede regular aspectos institucionales y materiales de la administración local en el marco de las bases estatales, razón por la cual no se puede negar que las instituciones locales sean a la vez parte integrante del sistema institucional del Estado y de las comunidades autónomas.

La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha señalado en diversas ocasiones, refiriéndose a la autonomía local, que de este principio constitucional se deriva un *modelo de Estado*, y que por eso mismo, la regulación de las entidades locales no puede ser dejada “en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno, a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer del derecho” a la autonomía de las entidades locales (STC 32/1981, FJ 5, y 214/1989, FJ 1). Pero ello no significa que con base en la competencia estatal para fijar la legislación básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18 de la CE), sea preciso que el Estado pueda desarrollar una legislación específica y completa para municipios y provincias. De acuerdo con las citadas sentencias, a las que cabe añadir las STC 27/1987, FJ 6, 109/1998, FJ 5, cabe argumentar, de acuerdo con Velasco Caballero (2004, p. 313), que la prescripción constitucional según la cual las administraciones locales son parte integrante de un *modelo de Estado* específico al que se hacía referencia con anterioridad, encuentra cobertura suficiente en la regulación básica común para todas las



administraciones públicas, sin que de la citada jurisprudencia quepa deducir una exigencia ineludible de una regulación básica singularizada y pormenorizada para las administraciones locales. Es evidente que, de acuerdo con el artículo 149.1.18 de la CE, esa regulación específica podía llevarse a cabo, pero también lo es que la norma básica estatal sea válida para el conjunto del Estado, no impide que en aquello que no sea básico, dicha norma pueda ser desplazada por la norma autonómica allí donde –como es el caso de Cataluña– el Estatuto haya decidido regular el régimen local con mayor densidad normativa. Así cabe deducirlo de la interpretación que el propio Tribunal Constitucional estableció en su STC 76/1983, FJ 18, sobre el Proyecto de LOAPA.

La segunda reflexión trae causa de la previsión establecida en el Estatuto sobre las competencias de la comunidad autónoma, tanto en su dimensión funcional como material, sobre el gobierno local y su régimen jurídico.

Sobre la constitucionalidad de opción general que en este sentido ha sido tomada por el legislador estatutario catalán de dotar de un mayor contenido normativo a la regulación de las competencias, no cabe insistir ahora de nuevo. Para justificar la constitucionalidad de la medida, cabe remitirse a lo ya expuesto en el primer punto de este artículo, a fin de justificar que también sobre el régimen local, el Estatuto puede contener una mayor concreción funcional y material sobre las competencias autonómicas. Y así lo hace la Propuesta en el capítulo IV del título II (“De las instituciones”), que regula con precisión el Gobierno (artículos 83-94) y en el título III (“De las competencias”) (artículo 160), donde se define el contenido de las competencias sobre el régimen local.

Acerca de la mayor precisión prevista por el Estatuto en la determinación de las competencias en materia de administración local, el artículo 160 restablece la competencia exclusiva de la Generalitat que, respetando el principio de autonomía local, incluye la regulación de las relaciones entre las instituciones de la propia Generalitat y los entes locales; la determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales en los ámbitos definidos por el Estatuto en el artículo 84; el régimen de los bienes de dominio público comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. Fuera de estos ámbitos, la competencia de la Generalitat es compartida con el Estado.

Pues bien, acerca de esta configuración competencial del Estatuto, conviene resaltar que el alcance de la salvaguarda de la autonomía local a la que se refiere el artículo 160, en principio, queda en una situación similar a la que tenía hasta ahora. En realidad, la concreción de la autonomía local no la ha establecido la Constitución,

que se limita a reconocerla (artículo 140.1 de la CE), sino la legislación estatal sobre el régimen local y su régimen financiero (la legislación sobre las haciendas locales) de acuerdo con algunos parámetros interpretativos fijados por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. De hecho, en la medida que su contenido ha pendido de la ley, la autonomía local ha sido un principio desconstitucionalizado. Dicho lo cual, cabe preguntarse si la situación experimenta algún cambio con las previsiones del nuevo Estatuto catalán. Objetivamente, hay que responder que, en principio, sí, sobre todo en razón de la naturaleza más rígida del Estatuto como norma. Porque, en efecto, esta circunstancia de orden formal ha de permitir una mayor garantía de la autonomía local. La concreción de las competencias por el Estatuto habría de facilitar una superior salvaguarda, en la medida en que aquél, como norma institucional básica y no la ley –un instrumento jurídico más vulnerable–, es el referente principal, acorde con la Constitución, para garantizar la autonomía de los entes locales. La novedad que aporta la reforma estatutaria es que la Ley de bases de régimen local no puede operar como el único factor para definir el ámbito de la autonomía de los entes locales. Ahora bien, el alcance de la autonomía local exigirá, si cabe, la interpretación del Tribunal Constitucional y a ello se remite el artículo 160.1 del Estatuto.

Con el nuevo Estatuto, el juicio de constitucionalidad habrá de fundamentarse en un bloque de la constitucionalidad, en el que uno de los pilares –la propia norma institucional básica de Cataluña– ha sido modificado, en la medida que incorpora a su contenido material una buena parte de las previsiones que hasta ahora se encontraban en la legislación básica sobre administración local. El alcance del cambio no es nada desdeñable, porque con ello dicho contenido se eleva de rango.

De acuerdo con este nuevo régimen jurídico, y dado que el Estatuto de autonomía reconoce también entre sus competencias la garantía de la autonomía local, parece evidente que debe asumir las competencias necesarias para prestar toda clase de servicios en todo lo relativo a la satisfacción de los intereses de la comunidad local (artículo 84). En este sentido, se produce un desplazamiento de la función de la ley de bases a favor del Estatuto, para la garantía de la autonomía local.

A fin de participar en la salvaguarda del principio de la autonomía local, el Consejo de Garantías Estatutarias, en su condición de órgano consultivo de la Generalitat encargado de velar por la adecuación a la Constitución y al Estatuto de las disposiciones de aquélla, dispone de una nueva función, cual es la de dictaminar preceptivamente y con carácter previo a la interposición del conflicto en defensa de la autonomía local ante el Tribunal Constitucional (artículo 76.4).

Una tercera reflexión es la atinente a la relación competencial entre el Estado y la comunidad autónoma res-

pecto a la materia relativa al régimen local. Con el Estatuto de 1979, y tal como resultaba del artículo 9.8 del EAC, la competencia exclusiva sobre esta materia se debía ejercer sin perjuicio de lo dispuesto por la Constitución acerca de la legislación básica sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas (artículo 149.1.18). Se trataba, pues, de una competencia compartida, inserta en la lógica propia de legislación básica estatal y ley autonómica de desarrollo. Y ello, sin que viniese impuesto por la Constitución. Pues bien, con la Propuesta de reforma, el régimen competencial cambia puesto que –como ha puesto de relieve Velasco Caballero, 2006, p. 48 y ss.–, la competencia estatal concurre con la competencia exclusiva de la comunidad autónoma. Esto es, la exclusividad autonómica sobre el régimen local no impide –es evidente– la regulación estatal a través de su competencia básica sobre dicha materia; si bien es cierto que el artículo 149.1.18 no se refiere expresamente a la administración local, tampoco la excluye y el Estado puede interpretar que su legislación básica alcanza también al régimen regulador de la administración local. Así ha sido, por otra parte, hasta ahora. Pero ello no es obstáculo para que una reforma estatutaria pueda permitir que la norma institucional básica de la comunidad autónoma prevea el alcance de su competencia exclusiva sobre régimen local, en el marco de unas bases comunes fijadas por el Estado para todas las administraciones públicas. Incluida la local.

Pero una cosa es la materia relativa a la Administración pública y otra es, a modo de ejemplo, la regulación de la potestad normativa local que es competencia de la Generalitat. Esta materia no pertenece al “régimen jurídico de las administraciones públicas” ni al “procedimiento administrativo común”, sino que queda integrada dentro del ámbito de “gobierno”. La potestad reglamentaria del gobierno se regula en la Ley 50/1997, del gobierno, no en la Ley 30/1992 del RJAP y del PAC. Luego, no habiendo un título competencial que reserve al Estado la regulación de la potestad reglamentaria con carácter general, nada empece para que las comunidades autónomas lo hagan en el ámbito de sus competencias (Font Llovet, 2006, p. 38).

Como distinto es también el régimen electoral local. Es cierto que el régimen electoral general del artículo 81 de la CE comprende, según la jurisprudencia constitucional (STC 38/1983), todo tipo de elecciones, entre ellas las locales. Pero esta propia jurisprudencia no niega la posibilidad que, junto a la reserva de ley orgánica, puedan existir regímenes singulares en el ámbito local. En todo caso, el régimen electoral no se integra en el ámbito de la competencia sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, lo cual ha de permitir que en el ámbito local, y en el marco de la legislación básica estatal sobre el régimen electoral, las comunidades autónomas puedan regular el régimen electoral local,

en aquellos aspectos que trascienden al contenido esencial del derecho de sufragio que quedan sometidos a la reserva de ley orgánica. A ello responde la previsión del artículo 160.3 de la Propuesta de reforma: la Generalitat dispone de competencia compartida con el Estado para regular el régimen electoral de los entes locales municipales y exclusiva respecto de los entes creados por la comunidad autónoma (veguerías y comarcas), con excepción de los constitucionalmente garantizados (provincias).

Finalmente, y acorde con estos planteamientos, la Propuesta de reforma estatutaria define los principios de organización, funcionamiento, potestad normativa de los municipios (artículo 87), diferenciación (artículo 88) y establecimiento de un régimen especial para el municipio de Barcelona (artículo 89).

Los principios de organización, funcionamiento y potestad normativa significan que los municipios disponen de plena capacidad de autoorganización dentro del marco de las disposiciones generales establecidas por la ley (entiéndase, tanto la autonómica como la estatal). Por su parte, la potestad normativa de la que gozan, lo es como expresión del principio democrático, en el ámbito de sus competencias. Por tanto, las normas municipales pueden ordenar la actividad de los particulares, imponiendo obligaciones, limitaciones y prohibiciones.

El principio de diferenciación comporta que las leyes que afecten al régimen jurídico, orgánico, funcional, competencial y financiero de los municipios han de tener en cuenta las diferentes características demográficas, funcionales, organizativas, de dimensión y de capacidad de gestión que tienen.

Desde una perspectiva de innovación orgánica, la Propuesta incorpora el *Consejo de Gobiernos Locales* (artículo 85), como órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat, también destinado a velar por la garantía de la autonomía local en los procedimientos de elaboración de las leyes y otras disposiciones de carácter general.

### 3. La veguería y la provincia en la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. Las observaciones contenidas en el Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya

La Propuesta de reforma establece un modelo de ordenación territorial local de la Generalitat de Catalunya basado en la existencia obligatoria de los dos entes: los municipios y las veguerías (artículo 83). Asimismo, se establece que el ámbito supramunicipal está constituido en todo caso por las comarcas, cuya regulación se remite a una ley del Parlamento, lo cual no deja de poner de relieve una considerable multiplicidad de ámbitos territoriales y de administraciones públicas a su servicio.

Con respecto a las veguerías, el artículo 90 las define como el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local. Es también la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios.

En tanto que ente local, el artículo 91.3 establece que “los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones”, y en el apartado 4 del mismo precepto se prescribe que la creación, modificación y supresión y también el establecimiento del régimen jurídico de las veguerías se regularán por una ley del Parlamento. Y, finalmente, la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141 de la CE, que exige el requisito formal de una ley orgánica.

De acuerdo con esta regulación, se puede afirmar que en Cataluña las veguerías, en lo que concierne *exclusivamente* a la organización administrativa territorial, sustituyen a las provincias como entidades locales. En consecuencia, lo que resulta preciso preguntarse es si esta sustitución resulta conforme con la existencia obligatoria del ente local provincial en la Constitución española (artículo 137 de la CE) y, por lo tanto, si el artículo 90 y concordantes de la Propuesta de reforma son conformes a la Constitución.

La Constitución de 1978 se refiere al ente provincial en diversos preceptos. Así, el artículo 137 de la CE dispone:

“El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus intereses respectivos.”

Por su parte, el artículo 141 de la CE establece que:

“1. La provincia es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios y división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. Cualquier alteración de los límites provinciales habrá de ser aprobada por las Cortes Generales mediante ley orgánica.

“2. El gobierno y la administración autónoma de las provincias estarán encomendados a diputaciones u otras corporaciones de carácter representativo.

“3. Se podrán crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia.

“4. En los archipiélagos, las islas tendrán, además, su administración propia en forma de cabildos o consejos.”

Por su parte, los artículos 68 y 69 del texto constitucional también se refieren a la provincia, pero en su condición de circunscripción electoral. Así, el primero de estos artículos determina en sus tres primeros apartados, en relación con el tema que nos ocupa, lo siguiente:

“1. El Congreso se compone de un mínimo de 300 y un máximo de 400 diputados, elegidos por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto en los términos que establezca la ley.

“2. La circunscripción electoral es la provincia.

“Las poblaciones de Ceuta y Melilla estarán representadas cada una de ellas por un diputado. La ley distribuirá el número total de diputados, asignando una representación mínima inicial a cada circunscripción y distribuyendo los demás en proporción con la población.

“3. La elección se verificará en cada circunscripción ateniendo a criterios de representación proporcional.”

Asimismo, el artículo 69 de la CE señala en sus dos primeros apartados lo siguiente:

“1. El Senado es la cámara de representación territorial.

“2. En cada provincia se elegirán cuatro senadores por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto por los votantes de cada una de ellas, en los términos que señale una ley orgánica.”

Además, hay que tener presente también el artículo 143.1 de la Constitución, que contempla la provincia como protagonista en el proceso de constitución de las comunidades autónomas.

Así pues, la provincia, en la Constitución, se configura con una triple funcionalidad: como ente local, como división territorial del Estado, para la organización de su administración periférica y como circunscripción electoral, tal como puso de relieve la conocida sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, FJ 3:

“la provincia no es sólo circunscripción electoral (artículos 68.2 y 69.2), entidad titular de iniciativa para la constitución de comunidades autónomas (artículo 143.1) o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado (artículo 141.1), sino también, y muy precisamente, ‘entidad local’ (artículo 141.1).”

De todo este conjunto normativo, interesa subrayar de forma especial la interpretación de los preceptos relativos a la provincia como ente local. En este sentido, hay que recordar la ya citada sentencia del Tribunal Constitucional 32/1981, de 28 de julio, por la que se introduce la doctrina de la garantía institucional de la autonomía provincial. En ella, el Tribunal Constitucional interpretaba que si bien en la Constitución no se asegura un contenido concreto ni un determinado ámbito competencial, sí que se garantiza la preservación de una institución en “términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar”, de manera que sólo se podrá entender vulnerada esta garantía cuando “la institución es limitada de tal modo que se la priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre”.

Pues bien, teniendo en cuenta esta doctrina, el Dictamen 269, de 1 de septiembre de 2005, del Consejo Consultivo de la Generalitat de Catalunya, sobre este particular, no ha visto impedimento constitucional para sostener que los preceptos de la Propuesta de reforma del Estatuto de Cataluña no vulneran la garantía institucional del ente provincial, en tanto que se limitan a

modificar el nombre del ente provincial (que en Cataluña pasará a denominarse veguería), respetando en los otros aspectos, que son los sustanciales, los elementos identificadores del ente provincial.

Con respecto al cambio de nombre del ente, es cierto que existe una doctrina del Tribunal Constitucional según la cual el cambio de nombre de las provincias forma parte de las bases del régimen local (STC 385/1993, de 23 de diciembre). Una doctrina que además debe reconocerse que no se refiere al cambio del nombre de la entidad en general (veguería por provincia), sino al nombre que identifica una provincia concreta, cosa que sin duda es un cambio de menor trascendencia que lo que ahora se contiene en la Propuesta de reforma.

La incorporación de la veguería en la organización territorial de la Generalitat obliga a tener en cuenta lo siguiente: que si se pretenden modificar los límites territoriales de las actuales provincias creando las nuevas veguerías con un número y una superficie distintos a las actuales cuatro provincias (como es sabido, en los estudios territoriales realizados hasta ahora, se baraja la posibilidad de dividir el territorio de Cataluña en ocho veguerías), será necesario que estos nuevos límites se establezcan en una ley orgánica, tal como establece el artículo 141.1 de la CE. Por tanto, el Estatuto carece de disponibilidad sobre la división provincial, la cual puede verse modificada en cuanto a sus límites y su número sólo por decisión estatal. Es decir, visto el contenido preciso y general del precepto, no es posible entender que la reserva de ley orgánica se limite a la provincia como circunscripción electoral, como se podría alegar atendiendo a la relación de esta delimitación territorial con la materia electoral y, por lo tanto, con la reserva de ley orgánica establecida en el artículo 81 de la CE. El artículo 141.1 de la CE hace referencia a las modificaciones de los límites territoriales de la provincia en cualquiera de sus acepciones.

Por otra parte, es del todo punto evidente que la denominación veguería y las nuevas delimitaciones territoriales sólo serán efectivas en relación con la provincia como ente local, cuando así lo determine una ley orgánica. Pero no en relación con la provincia como circunscripción electoral y como demarcación de la Administración periférica estatal, que en esta doble condición permanece. Así, a los efectos de las elecciones al Congreso y al Senado, es evidente que permanecen inmutables las actuales provincias, de acuerdo con los artículos 161 a 166 de la LOREG.

La ley a que hace referencia el artículo 91.4 de la Propuesta de reforma, que creará y establecerá el régimen jurídico de las nuevas veguerías, deberá respetar las bases del régimen local. Ahora bien, en relación con esta nueva planta territorial integrada por los entes supramunicipales, veguerías y comarcas, la capacidad de reordenación a través del Estatuto es superior a la que dispone respecto del municipio para definir su régimen jurídico.

Finalmente, en lo concerniente a la regulación del régimen electoral, en el apartado anterior se decía que la Generalitat, de acuerdo con el apartado 3 del artículo 160 de la Propuesta de reforma, dispone de competencia exclusiva respecto de los entes creados por la propia comunidad autónoma (veguerías y comarcas), con excepción de los constitucionalmente garantizados (provincias).

Cabe, no obstante, preguntarse si la citada excepción referida a la provincia puede alcanzar a la veguería. Sobre todo porque si los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones (artículo 91.3) y, lógicamente, las veguerías harán lo propio con las provincias (una vez aprobada la ley orgánica correspondiente), se plantea la cuestión de si, en el sentido del 160.3, la veguería pasa a ser un ente –además de estatutario– también “constitucionalmente garantizado” y, por tanto, sometido a un régimen jurídico electoral compartido entre el Estado y la Generalitat. Sin embargo, cabe entender que ello no es así, especialmente porque de acuerdo con el artículo 90.1 de la Propuesta de reforma –recordémoslo– no es un ente estatal, sino que “es el ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local y tiene personalidad jurídica propia. La veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de los servicios”. Por tanto, en este caso no hay duda que la competencia en materia de régimen electoral sobre este ente territorial ha de ser exclusiva de la Generalitat. O dicho de otra manera: la provincia permanece como circunscripción electoral y ámbito territorial de la Administración periférica del Estado y desaparece como ente local en Cataluña a favor de la veguería, una vez que una ley orgánica así lo prescriba.

### Referencias bibliográficas

AA.VV. *Informe sobre la reforma de l'Estatut*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2003.

DE LA QUADRA-SALCEDO, T. “Después del referéndum de Cataluña. ¡El Estatuto ha muerto! ¡Viva el Estatuto!”. *Claves de Razón Práctica*, 164, Madrid, 2006.

FONT LLOVET, T.; VELASCO CABALLERO, F.; ORTEGA ÁLVAREZ, L. *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*. Madrid: Foro La Estructura Territorial del Estado, 6, CEPC, 2006.

VELASCO CABALLERO, F. “Organización territorial y régimen local en la reforma del Estatuto de Cataluña”. *Estudios sobre la reforma del Estatuto*. Barcelona: Instituto de Estudios Autonómicos. Generalitat de Catalunya, 2004, p. 283-350.

VIVER PI-SUNYER, C. “En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica juridico-constitucional”. *Revista d'Estudis Autònomic i Federals*, 1, 2005, p. 97-130. ■