

El régimen local en la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña

Albert Pereira i Solé

*Director general de Administración Local
del Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas
de la Generalidad de Cataluña*

1. La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña.
2. La competencia en materia de régimen local.
3. La realidad municipal de Cataluña.
4. El régimen local en la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña
- 4.1. Una competencia verdaderamente exclusiva. 4.2. La autonomía municipal y el principio de subsidiariedad. 4.3. La segunda descentralización.
5. La financiación de los entes locales de Cataluña.
6. Los otros estatutos.

1. La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña

La reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña (EAC) es una de las prioridades de las fuerzas políticas que representan a la gran mayoría de la ciudadanía de Cataluña en la actual legislatura de su Parlamento. Cuatro de las cinco formaciones políticas con representación parlamentaria, que suman 120 de los 135 diputados del Parlamento de Cataluña –cerca de un noventa por ciento– se presentaron a las elecciones del 16 de noviembre de 2003 con unos programas electorales que incluían sendas propuestas de reforma del EAC vigente desde finales del año 1979, ahora hace exactamente veinticinco años. Dichas propuestas de reforma no eran idénticas, pero sí que coincidían en la necesidad de abordar una revisión en profundidad del EAC que, por lo menos, implicase un salto cualitativo notable en la capacidad de autogobierno del país.

Si intentamos elaborar una síntesis de los motivos que llevaron a la gran mayoría de fuerzas políticas catalanas a proponer la reforma del EAC, creo que se puede afirmar que, a pesar de que todas ellas hacían un balance positivo, en mayor o menor grado, del primer cuarto de siglo del actual período de autogobierno de Cataluña –matizado por su ambición en términos nacionales o por el hecho que hubiesen formado parte del gobierno o de la oposición–, de la misma manera

todas esas formaciones habían experimentado, en los últimos años, una creciente insatisfacción por las limitaciones políticas y financieras, cada vez más evidentes, del marco jurídico vigente.

La asfixia financiera de la Administración de la Generalidad de Cataluña, mucho más allá de lo que cualquier concepto del término solidaridad puede dar a entender como razonable, es el principal factor, a mi manera de ver, de la insatisfacción de los partidos políticos catalanes con el grado de autogobierno de su país. Cataluña padece un sistema de financiación injusto, que dificulta la gestión de sus instituciones propias de gobierno y limita las posibilidades de crecimiento de la economía catalana, como diversos estudios de expertos coinciden en señalar. Pero éste, obviamente, no es el objeto principal de estas líneas, por lo que no me extenderé más en él.

La otra limitación importante del autogobierno de Cataluña se ha producido por la laminación de las competencias que el EAC –norma legal, no haría falta ni traerlo a colación aquí, con rango de ley orgánica del Estado, y que el Tribunal Constitucional ha declarado que forma parte del llamado “bloque de constitucionalidad”– otorga a la Generalidad de Cataluña, mediante la utilización expansiva y abusiva, por parte del Estado, de la legislación de carácter básico. Las leyes de bases han ido haciendo ganar al Estado espacio competencial, en detrimento de las competencias que el EAC atribuye a la Generalidad de Cataluña, incluso a aquellas que define como “exclusivas”, una palabra cuya elocuencia no parecía, hace veinticinco años, que hubiese de dar lugar a demasiados equívocos.

La tendencia laminadora de las competencias del Gobierno y el Parlamento de Cataluña a la que me refiero no es cosa de hace cuatro días. Ya ha llovido desde que, inmediatamente después del intento de golpe de Estado del 23 de febrero de 1981, los dos grandes partidos españoles de la época ensayaron, con la LOAPA, el primer intento de recorte masivo de las competencias de las comunidades autónomas, que el Tribunal Constitucional impidió que tuviese éxito. Pero debe reconocerse que la paciencia de la mayoría de partidos catalanes –incluso la de los más pacientes– no se agotó hasta estos últimos años de políticas cada vez más limitadoras del autogobierno, acompañadas de toda una parafernalia de gesticulaciones profundamente autoritarias y, por supuesto –en el Estado español una cosa siempre va junto con la otra–, uniformistas.

2. La competencia en materia de régimen local

El EAC, como los de las otras comunidades autónomas, establece en su artículo 9.8 que el régimen local es competencia exclusiva de la Generalidad de Cataluña. Sin embargo, con la actual regulación legal de la materia, esta disposición legal está muy lejos de corresponderse con la realidad, se dé la definición que se dé al concepto de competencia exclusiva. Más bien es un claro ejemplo del recorte competencial por la vía de la legislación básica del Estado a la que antes me refería.

La exhaustividad de la legislación básica del Estado en materia de régimen local, que con la aprobación en el año 2003 de la Ley de modernización del gobierno local llegó a su máxima expresión, pero que se remonta al momento de la aprobación, en 1985, de la propia Ley reguladora de las bases del régimen local (LBRL)

–véase el paralelismo cronológico entre la involución antiautonómica en materia de régimen local con las tendencias políticas de fondo que antes he citado con carácter general–, ha dejado al Parlamento de Cataluña sin margen para diseñar un modelo propio de gobierno y administración locales. Es inevitable, por tanto, que la Ley municipal y de régimen local de Cataluña sea, en muchas de sus disposiciones más importantes, una simple traducción al catalán de la LBRL.

Lo que se dice respecto de la normativa de régimen local llega al paroxismo con la legislación estatal en materia de haciendas locales, lo que ha dificultado enormemente que Cataluña pudiese ya no diseñar un modelo propio de financiación municipal, sino ni tan sólo introducir las correcciones al modelo general más necesarias para atender las especificidades del mapa municipal catalán.

En resumen, se dice que la regulación legal del régimen local parte de una concepción bifronte, que el Tribunal Constitucional, desde su primera jurisprudencia, ha establecido. Esta circunstancia ya es de por sí expansiva del título competencial del Estado del artículo 149.1.18 de la Constitución Española (CE), que, no lo olvidemos, habla de las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas, y no del régimen local explícitamente. Pero si se hubiese interpretado el concepto de legislación básica con carácter restrictivo –o, más bien diría yo, de acuerdo con el sentido lógico del concepto– la situación tampoco tendría que ser tan problemática como ha acabado siendo por la interpretación expansiva de la noción de ley de bases, tanto en su aspecto material como en el formal.

3. La realidad municipal de Cataluña

Es evidente que la reforma del EAC ha de buscar como objetivo principal, por tanto, que lo que ya dice el vigente texto estatutario se convierta en realidad: que la competencia exclusiva en materia de régimen local corresponde a la Generalidad: al Parlamento y al Gobierno de Cataluña. Pero antes de entrar en detalles sobre fórmulas que permitan hacer realidad esta aspiración creo que es relevante hacer referencia a la realidad del mapa municipal de Cataluña, porque en materia de régimen local, como en todas las otras, según mi criterio, las aspiraciones de Cataluña de obtener un mayor grado de autogobierno no se fundan solamente en motivos ideológicos, sino en la realidad diferenciada que el país representa en muchos aspectos, realidad que, en consecuencia, reclama políticas diferentes a las que pueden ser idóneas en otros territorios del Estado español.

Cataluña, que no llega a los 32.000 km² de superficie, está compuesta por 946 municipios, cuando, por poner dos ejemplos, Aragón –bastante mayor que Cataluña en extensión– cuenta con 730, y Andalucía –mucho más extensa aún– tiene 770. Más de 500 de todos los municipios catalanes –¡cerca del 55%!– tienen menos de 1.000 habitantes, y más de 750 tienen menos de 5.000. O sea, un ochenta por ciento de los municipios de Cataluña pueden considerarse pequeños municipios, si situamos en los 5.000 habitantes el umbral por debajo del cuál los municipios tienen esta consideración. Hay comunidades autónomas donde los municipios de este tamaño son realmente excepcionales. Para acabar con esta sintética radiografía, señalar que un puñado de municipios de la región metropolitana de

Barcelona y su entorno acumulan el setenta y cinco por ciento de la población de Cataluña.

Es evidente que la distribución irregular de la población en el territorio de Cataluña, donde convive la gran concentración humana de Barcelona y su entorno con comarcas que han sufrido intensos procesos de despoblación en el último siglo y que presentan densidades de población muy bajas, junto con su minifundismo municipal, reclaman un tratamiento específico y diferenciado del hecho municipal –y también del territorial, por cierto, al que aquí me referiré sólo de forma muy tangencial– respecto de otros territorios del Estado.

La reclamación de más competencias en materia de régimen local que Cataluña plantea se basa sobre fundamentos materiales, de nivel territorial adecuado para ejercer mejor unas determinadas competencias, poniendo los instrumentos necesarios al alcance de los ayuntamientos para que puedan afrontar en mejores condiciones la prestación de los servicios a los ciudadanos que la ley les encomienda. No se trata sólo, pues, de una aspiración para conseguir una competencia más para el gobierno nacional de Cataluña –aspiración por otra parte bien legítima, evidentemente.

4. El régimen local en la reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña

4.1. Una competencia verdaderamente exclusiva

La reforma del EAC que actualmente tramita la ponencia creada al efecto en el Parlamento de Cataluña ha de dejar claro que el municipio, junto con la Generalidad de Cataluña, son las dos instituciones básicas del autogobierno de Cataluña. Todas las otras administraciones públicas, tengan o no carácter territorial, que puedan surgir de la legislación en materia de régimen local o de ordenación territorial, ocupan una posición secundaria, excepto si, a semejanza de lo que sucede en la mayoría de países de Europa, se introdujese una administración local de segundo nivel de elección directa.

De esta concepción se desprende la clara delimitación de la regulación del régimen local como competencia exclusiva de la Generalidad. Ya he dicho que esto ya lo recoge el EAC actualmente vigente, pero también he señalado que esta previsión ha quedado en poco más que papel mojado. Por tanto, el nuevo EAC habrá de garantizar que el régimen local se convierta realmente en una competencia exclusiva, entendida como aquella que otorga a una determinada administración la capacidad de legislar de forma exclusiva y excluyente sobre un determinado ámbito material, y le reserva, igualmente, todas las funciones en materia de ejecución de esta legislación.

Parece que hay acuerdo entre los juristas que trabajan en la reforma del EAC en que, sin que sea necesario superar los límites establecidos por la Constitución española y de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, el estatuto es el instrumento jurídico adecuado para superar los corsés que las leyes de bases imponen al autogobierno de Cataluña. El hecho que el EAC forme parte del llamado “bloque de constitucionalidad” permite que, en el caso de la legislación de régimen local, su efectiva adscripción como competencia exclusiva a la Generalidad de

Cataluña tenga como consecuencia que se desplace, dejándola sin efecto en Cataluña, la legislación básica en materia de régimen local.

El nuevo EAC tendrá, pues, que regular con precisión el alcance de las competencias de la Generalidad en materia de régimen local, para “blindarla” –expresión que no gusta a los juristas, pero que resulta sumamente gráfica– ante la innata tendencia del Estado a la laminación de las competencias autonómicas. Esto obligará, probablemente, a una redacción estatutaria mucho más exhaustiva que la del EAC actualmente vigente, que dedica al mundo local sólo un artículo, además del que establece su teórica competencia exclusiva en la materia. Los ámbitos que tendrá que alcanzar la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de régimen local son, al menos, la organización y funcionamiento de los entes locales y sus órganos de gobierno, la definición de sus competencias, la regulación completa en materia patrimonial, de demarcación y de población, la función pública local, los procedimientos en materia de obras, actividades y servicios, el régimen electoral local y la financiación de las entidades locales.

Desde un punto de vista más simbólico, y para visualizar con claridad aquello que decía antes respecto de la condición del municipio de institución básica del autogobierno de Cataluña, el EAC tendría que atribuir a los alcaldes la representación ordinaria de la Generalidad en su municipio, vieja reivindicación del municipalismo catalán –“los municipios también somos Generalidad”–. La lealtad institucional que se desprende de esta fórmula serviría, además, para evitar el enfrentamiento soterrado entre mundo local y Generalidad que se ha hecho patente en todos estos años de autonomía, por mucho que este desencuentro haya tenido como principal motivación la disputa política entre las dos formaciones más importantes de Cataluña en este período.

4.2. La autonomía municipal y el principio de subsidiariedad

Por otro lado, el EAC reformado tendría de prever, entre sus disposiciones relativas al régimen local, la garantía de la autonomía municipal, que ya proclama la Constitución española en su artículo 140. Sería aconsejable, sin embargo, que el EAC no se limitase, como hace la CE, a enunciar el principio, consubstancial con la regulación de los entes locales en los regímenes democráticos, y entrase en alguna concreción sobre su contenido.

En este sentido, y en la línea de lo que declaraba no hace mucho el director general para la Cooperación Local del Estado respecto del libro blanco y la reforma de la LBRL, la plasmación efectiva del principio de autonomía municipal se podría producir mediante la inclusión en el EAC del listado de competencias atribuidas a los municipios, aunque en este punto se tendría que tener especialmente en cuenta el minifundismo del mapa municipal catalán, al que ya me he referido, que quizás obligaría a ir más allá de la simple atribución de más o menos competencias según los tramos de población, como ya hace la LBRL con los servicios de prestación obligatoria. Seguramente se tendría que introducir alguna referencia al fomento de la prestación conjunta o mancomunada de servicios entre los municipios que, por su reducida población o por cualquier otra problemática, no estén en las mejores condiciones para llevarlos a la práctica aisladamente.

Un EAC sensible con las demandas del municipalismo, a la vez que ambicioso en términos nacionales, tendría que recoger también el principio de subsidiariedad en el ejercicio de las competencias de las diversas administraciones públicas. Este principio lo proclama la Carta Europea de la Autonomía Local, pero no la Constitución española. Recogerlo significaría romper con el estereotipo presente en el discurso de un cierto municipalismo, en Cataluña y en España, que contraponen constantemente municipios con autonomías, pero que nunca pone en cuestión las atribuciones del Estado, que se perfila, en este discurso, como más sensible con las demandas de los municipios y, por tanto, como mejor interlocutor de éstos en las negociaciones que eventualmente se vayan produciendo.

4.3. La segunda descentralización

En buena medida, el discurso “municipalista-centralista” al que me refiero impregna de alguna manera el discurso subyacente a lo que se ha denominado “segunda descentralización”. Sin ninguna duda, esta era la filosofía que inspiraba al anterior gobierno del Estado en su política municipal: esconder detrás de una retórica pseudomunicipalista una concepción del Estado profundamente uniformista, bien plasmada en la legislación en materia de régimen local que impulsó.

El problema es que, desde ubicaciones políticas diferentes a la del anterior Gobierno del Estado, en muchas ocasiones, parece que se entre en el juego, y las competencias del Estado se consideran intocables, y se cargue sobre las comunidades autónomas toda la responsabilidad del traspaso de nuevas competencias a los ayuntamientos y de la financiación de las mismas. En el caso de Cataluña, donde la Generalidad padece un sistema de financiación que presenta una insuficiencia manifiestamente evidente, esta demanda, por mucha sensibilidad y trayectoria municipalistas que estén presentes en el nuevo Gobierno, es difícil de atender sin revisar previamente la financiación de la propia Administración de la Generalidad.

La aversión al poder de la Generalidad en determinados círculos políticos catalanes –ya he dicho que noto lo mismo en determinados discursos de representantes del municipalismo español respecto a las comunidades autónomas en general– hace que les salga, automáticamente, la vena centralista a la hora de oponerse a proyectos que también tendrá que contener, ni que sea a nivel de principios generales, el futuro EAC, como por ejemplo el nuevo modelo de organización territorial de Cataluña. La defensa numantina de la supervivencia de las diputaciones provinciales, organismos ajenos a la tradición del catalanismo político y que el Gobierno se plantea sustituir por otros organismos locales de segundo nivel –los consejos de *vegueria*– creados por la legislación catalana y financiados por la Generalidad, que hacen algunos políticos locales catalanes, son buena muestra de ello.

Por otra parte, como dice con frecuencia el consejero de Gobernación y Administraciones Públicas del Gobierno de la Generalidad, Joan Carretero, en el discurso de la “segunda descentralización” se nota demasiado el monopolio que en el discurso municipalista oficial han ejercido, desde hace muchos años, los grandes ayuntamientos. Buena muestra de ello la encontramos también en otros lugares, como en el reportaje que publicaba un conocido periódico de tirada esta-

tal con motivo de la conmemoración de los veinticinco años de los ayuntamientos democráticos, consistente en un coloquio entre los alcaldes de Barcelona, Valencia, Madrid, Córdoba y A Coruña: como se puede comprobar, los pequeños municipios estaban muy bien representados. En un país con tantos municipios pequeños como Cataluña, dice el consejero y ex alcalde de Puigcerdà, municipio de 8.000 habitantes del Pirineo catalán, hay muy pocos alcaldes que pidan más competencias. Lo que piden prácticamente todos es más recursos económicos, para poder atender los servicios sobre los que ya tienen responsabilidad –incluidos aquellos denominados “impropios”– con la mayor dignidad posible, cosa bien difícil en muchos casos en estos momentos.

No se ha de desprender de lo que acabo de señalar que el Gobierno de Cataluña no tenga una posición favorable a la transferencia de competencias a los municipios, pero ésta se ha de producir de acuerdo con la realidad de los municipios de Cataluña, lo cual obligará, con toda seguridad, a hacer una asignación competencial flexible, de acuerdo con la capacidad de gestión de los ayuntamientos, fomentando la mancomunación del ejercicio de las competencias entre diversos entes locales cuando sea conveniente, así como a tener en cuenta los otros criterios que han de modular el principio de subsidiariedad: las características propias de cada actividad pública, el principio de igualdad de los ciudadanos en el acceso a los servicios públicos y la aplicación más eficiente posible del dinero público.

5. La financiación de los entes locales de Cataluña

Decía antes que el debate sobre los ayuntamientos es más de recursos que de competencias. Y he señalado la financiación de los entes locales como uno de los ámbitos a los que, en mi opinión, ha de extenderse ineludiblemente la competencia de la Generalidad en materia de régimen local. Pienso que es una obviedad recordar que es muy difícil, por no decir imposible, hacer una política local de carácter integral si no se dispone de capacidad para intervenir en la financiación de los municipios.

La situación actual es, radicalmente, la opuesta. La capacidad de la Generalidad de Cataluña para en el diseño de la financiación municipal es mínima. Tanto la financiación directa de los ayuntamientos –a través de la participación en los ingresos del Estado– como la regulación de la capacidad tributaria de los entes locales a través de la LRHL están absolutamente en manos del Estado.

El artículo 48.2 del actual EAC dispone que “los ingresos de los entes locales de Cataluña consistentes en participaciones en ingresos estatales y en subvenciones incondicionadas, serán percibidos a través de la Generalidad, que los distribuirá de acuerdo con los criterios legales que serán establecidos para las citadas participaciones”. Los criterios legales a los que se refiere el EAC el Estado siempre ha entendido que tenían que ser fijados por leyes estatales, por lo que el tesoro de la Generalidad sólo hace de intermediario en el libramiento de los fondos estatales a los entes locales de Cataluña, un muy lucido papel para el que, francamente, me parece que no hacía falta redactar todo un párrafo de un artículo del Estatuto de autonomía.

Se da la paradoja que la legislación sectorial catalana ha ido atribuyendo, duran-

te todos estos años de autonomía, funciones diversas a los ayuntamientos, pero que estas atribuciones no han ido acompañadas de la financiación necesaria para ejercerlas, lo cuál ha comportado las lógicas protestas del municipalismo catalán. Con el régimen legal actual, la Generalidad de Cataluña solamente ha podido hacer frente a estas reclamaciones mediante el establecimiento de líneas de subvenciones finalistas, ante la práctica imposibilidad para legislar sustancialmente sobre haciendas locales desde el Parlamento de Cataluña.

Desde sectores municipalistas el debate sobre las competencias de la Generalidad en materia de financiación había tendido a esquivarse. Se consideraba a la Generalidad –no sin razón, a mi entender– como una administración “poco amiga” de los municipios, y por eso no se consideraba deseable ver aumentar su rol en una materia tan esencial para los entes locales. Pero la situación tendría que cambiar con el nuevo gobierno, y no sólo por la trayectoria en el mundo municipal que acreditan muchos de sus miembros, a la que ya me he referido, sino por las actuaciones que ya se han llevado a cabo. Refiriéndome solamente a mi departamento, el de Gobernación y Administraciones Públicas, los incrementos en las transferencias de recursos al mundo local son más que notables en apenas un año: el Plan único de obras y servicios de Cataluña (PUOSC) 2004-2007, destinado a la financiación de inversiones de los entes locales, se ha incrementado en un setenta por ciento respecto del PUOSC 2000-2003, mientras que el Fondo de Cooperación Local de Cataluña –transferencias incondicionadas a los ayuntamientos definidas como participación en los ingresos de la Generalidad– ha incrementado su cuantía del 2003 al 2005 –según el proyecto de ley de presupuestos en trámite en el Parlamento de Cataluña en estos momentos– en un cincuenta y cinco por ciento, en comparación con el dieciocho por ciento, aproximadamente, que se había incrementado desde su creación en 1995 hasta 2003.

Es sabido que la regulación de los ingresos de los ayuntamientos por las transferencias incondicionadas del Estado es manifiestamente desfavorable para los pequeños municipios, o dicho de otra forma, los grandes municipios salen exageradamente beneficiados en términos comparativos. Esto es especialmente perjudicial para la gran mayoría de ayuntamientos catalanes, situados en los tramos de población más bajos, y mantiene en la indigencia a decenas de pequeños ayuntamientos de las comarcas más desfavorecidas de Cataluña, que tampoco lo tienen demasiado bien para recaudar grandes cantidades, por mucha responsabilidad fiscal que observen.

Por tanto, es una necesidad material, y no sólo –ni principalmente, en este caso– una cuestión ideológica, que la reforma del EAC considere la financiación pública de Cataluña como la compuesta, conjuntamente, por la de la administración de la Generalidad y la del conjunto de las entidades locales catalanas. El Parlamento de Cataluña decidiría oportunamente sobre los criterios de distribución de estos fondos, tal como acordó el propio Parlamento el pasado 14 de abril, aprobando una moción en este sentido que no obtuvo ningún voto en contra –todos los grupos parlamentarios votaron a favor, excepto el Popular, que se abstuvo–. La moción garantiza que ningún ayuntamiento de Cataluña sufra una disminución de ingresos con la aplicación del nuevo sistema de financiación.

La asunción por parte del gobierno de la Generalidad de las competencias en

materia de financiación de los entes locales permitiría, desde la proximidad que da el conocimiento de la especificidad municipal del país, diseñar un sistema de financiación más adecuado al mapa municipal de Cataluña, así como conseguir el equilibrio entre las facultades para atribuir competencias y obligaciones al mundo local y las correlativas desde la óptica de la financiación.

6. Los otros estatutos

Acabo con una breve referencia a los otros estatutos de autonomía de las comunidades autónomas del Estado español, casi obligada por el ámbito geográfico de distribución de la publicación a la que van destinadas estas reflexiones. Mis responsabilidades políticas, limitadas al gobierno de Cataluña, me impiden hacerlo de manera más extensa, pero no puedo evitar hacerlo a modo de breve epílogo.

La mayoría de propuestas que he ido desgranando, pese a que parten de la realidad de Cataluña, son plenamente aplicables a las otras comunidades autónomas. Si así se hiciera, se produciría una auténtica descentralización, en sentido claramente federal, de las relaciones de poder territorial en el Estado español, hoy en día todavía impregnadas, a mi entender, de un notable centralismo. Para decirlo de un modo más gráfico: el café que proponemos en materia de competencias de régimen local para Cataluña creo que es un buen café. Y yo soy de los que no les importa que los demás también puedan beber el mismo café que uno... si es bueno, claro está.

