
El desarrollo estatutario de los gobiernos locales en Cataluña

Enric Argullol Murgades

Catedrático de Derecho Administrativo de la Universidad Pompeu Fabra

1. Introducción
2. El reconocimiento de la autonomía local en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña
3. Algunos aspectos destacados de la nueva regulación estatutaria del gobierno local: la organización territorial de Cataluña, las competencias locales y las haciendas locales
4. El desarrollo normativo de las previsiones estatutarias sobre el gobierno local en Cataluña

1. Introducción

Esta aproximación a las opciones del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña en materia de administración local se articula en tres partes. La primera, a modo de pincelada impresionista, pretende identificar cuáles son las líneas o grandes trazos que se desprenden del Estatuto de 2006 en el campo de los gobiernos o entidades locales. En el segundo capítulo se hace referencia a elementos concretos de las previsiones del Estatuto. Y, finalmente, en la tercera, que es la que más directamente responde al título, se considera el programa posible de desarrollo, con los condicionantes inevitables, de las determinaciones del Estatuto de 2006.

2. El reconocimiento de la autonomía local en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña

La lectura del texto estatutario pone de manifiesto que nos hallamos, en principio, ante una regulación "municipalista", si bien no es solo municipalista. Podría calificarse de localista si esto no llevara a entender que es un estatuto de poco vuelo, como consecuencia de cierta acepción del término "localista". En todo caso, el Estatuto de 2006 es una norma preocupada por las entidades locales. Aunque sea un dato meramente cuantitativo, no deja de llamar la atención que la expresión *autonomía local* aparece en el Estatuto de autonomía quince veces. No se trata de quince referencias a los municipios o a las

entidades locales, sino a la más significativa expresión *autonomía local*. Aparece ya en el artículo 2.3, cuando se prevé la integración de los gobiernos locales en la organización institucional de la Generalitat. Vuelve a aparecer en el 72.2.d) en relación con el Consejo de Garantías Estatutarias y la defensa de la autonomía local. Y así en el 84, en el 86.3, en el 90.2, etcétera. En total, hasta quince veces, hasta llegar a los últimos artículos, del 217 en adelante, en los que, ya en el ámbito financiero –y éste es otro dato a destacar– se da un importante énfasis a cuestiones relativas a la Hacienda local. Puede decirse, por tanto, que el nuevo Estatuto es “amable” para los gobiernos locales. Es un estatuto preocupado por la vida local. ¿Cuál puede ser la explicación a esta atención? Evidentemente, hay razones políticas y motivos coyunturales, aunque sin duda esta configuración del contenido del Estatuto de autonomía es fruto también de la recepción del esfuerzo teórico y práctico de treinta años en torno a los gobiernos locales. Desde el momento en que, con las elecciones del 15 de junio de 1977, y sobre todo con la Constitución, se inicia una nueva etapa de vida democrática en España, los municipios, y las entidades locales en general, han tenido un gran protagonismo. No hay que olvidar que las elecciones locales de 1979 fueron un elemento importante en la consolidación de la vida democrática durante una etapa llena de incógnitas, de riesgos y de amenazas.

En estas disposiciones del Estatuto se refleja también el esfuerzo exterior: la Carta Europea de la Autonomía Local. No se alcanza a conocer el porqué aparecen, y con un determinado énfasis, ciertas prescripciones estatutarias, y su mismo alcance, sin tener en cuenta el impacto, en orden a la vertebración de la vida local y de su carácter autónomo, de la Carta Europea.

Hay otro dato que debe destacarse. Aunque no es una estricta novedad, porque ya el artículo 5 del Estatuto de 1979 contenía un precepto con orientación similar, el Estatuto de 2006, en su artículo segundo, afirma, con cierta solemnidad, que los municipios, como asimismo las veguerías y las comarcas, forman parte de la estructura institucional de la Generalitat, expresión que debe entenderse no como estructuras o poderes concretos de la comunidad autónoma como organización administrativa, sino como elementos de la Generalitat entendida –usando una diferenciación que estuvo en boga en Italia hace unos años– como ordenamiento o realidad institucional.

Una lectura impresionista de las disposiciones del Estatuto relativas a las entidades locales pone de manifiesto una afirmación de la autonomía local, si bien puede considerarse que es una afirmación algo desconfiada. Varias veces la referencia a la autonomía local no aparece como afirmación sino como elemento de defensa, desde un prudente distanciamiento, con algo de escepticismo.

El Estatuto consagra un conjunto de principios que tienen, ya en la economía del texto estatutario, una gran importancia. Se trata de los principios de subsidiariedad, de

diferenciación y de suficiencia. Constituye este último una novedad y una clara aportación del Estatuto de 2006, que no solo expresa el principio, sino que, en cierto sentido, contiene un primer desarrollo de este principio: no cabe una atribución de competencias, o una delegación de facultades a las entidades locales, sin asignación de medios financieros adecuados. Asimismo, reclama un planteamiento de las haciendas locales de acuerdo con el principio de suficiencia. Una lectura de los artículos 217 y siguientes, sobre aspectos hacendísticos, o del artículo 84, en el que se enuncian las posibles competencias de los gobiernos locales, particularmente de su párrafo tercero, permite constatar cómo el principio de suficiencia aparece no solo como enunciado general, sino con los gérmenes de un primer desarrollo y con una caracterización que permita darle operatividad.

El principio de diferenciación tiene seguramente varias lecturas. En el contexto del Estatuto de 2006 y de la realidad local de Cataluña tiene un sentido especial. La planta territorial de Cataluña presenta características peculiares, con cerca de mil municipios. Además, la localización de la población se ha focalizado con un peso cada vez mayor de la costa o de determinados ejes. Dadas estas condiciones, puede afirmarse que el principio de diferenciación ha de poder desempeñar en Cataluña un papel importante, porque realmente distintas son las situaciones que se incluyen en la planta territorial, tanto desde un punto de vista de los municipios, como también respecto de otras posibles entidades intermedias.

El principio de subsidiariedad ha sido estudiado ampliamente estos últimos años. En el Estatuto aparece expresamente mencionado en el artículo 84.3 en relación con la distribución de competencias entre los distintos gobiernos locales.

Al realizar una primera lectura de las previsiones del Estatuto de 2006, aparecen también elementos de duda y ciertas indeterminaciones. Por ejemplo, este mismo artículo 84, cuando se refiere a las competencias asumibles en el nivel local, no lo plantea a los municipios sino a los gobiernos locales. Hay una cierta indeterminación y, por tanto, éste es un aspecto que también se debe tener presente.

Como último dato puede destacarse que la autonomía local en el Estatuto de 2006 está contemplada no solo en lo que podríamos denominar su vertiente propia, sino también en la perspectiva de participación. Hay distintos preceptos en el Estatuto en los que aparece la intervención de las entidades locales en los procesos de decisión de otros niveles de administración. En este campo ha de desempeñar un papel importante, evidentemente, el Consejo de Gobiernos Locales. El Estatuto perfila este organismo, que ha de ser la instancia desde la que los gobiernos locales participen, ya no en la adopción de decisiones administrativas –como de hecho sucedía a través de la Comisión del Gobierno Local, por ejemplo, en los procedimientos de elaboración

de normas que incidían específicamente en el ámbito local–, sino en el proceso legislativo, de manera que sean oídos en el proceso de elaboración de leyes autonómicas que afecten específicamente a la vida local. Por otro lado, al regular la iniciativa legislativa, el Estatuto prevé que deba también articularse la posibilidad de que, a través de las entidades supramunicipales, se presenten proposiciones de ley. Además, se contempla también una intervención de los gobiernos locales en los procedimientos de reforma estatutaria.

En definitiva, la autonomía local en el Estatuto de 2006 se concreta obviamente en la asignación de competencias y medios; eso es, de potestades públicas sobre campos de la realidad, con los recursos para poder ejercerlas –de ahí, este conjunto de principios al que antes se hacía referencia–; ahora bien, la autonomía es también participación. Ello es lógico, porque, como se indicaba antes, en el Estatuto de 2006 los gobiernos locales se sitúan en el entramado institucional de la Generalitat, entendida como ordenamiento o colectividad.

3. Algunos aspectos destacados de la nueva regulación estatutaria del gobierno local: la organización territorial de Cataluña, las competencias locales y las haciendas locales

Al iniciar el estudio de algunas previsiones del Estatuto cabe recordar la conexión de la regulación de las entidades locales con la organización territorial. La reforma territorial es una cuestión pendiente en Cataluña. Existen amplias corrientes de opinión que estiman que el esquema heredado del siglo XIX y, en concreto, la división en provincias y municipios, no es hoy suficientemente adecuado para responder al objetivo esencial de la vida local, que es participación democrática y servicios. Desde el restablecimiento de la democracia y de la autonomía ha habido varios intentos de reorganización; pero el tema continúa abierto al debate. El propio Estatuto dedica un espacio significativo a esta cuestión.

La planta territorial en Cataluña, de acuerdo con el Estatuto de 2006, debe estar constituida esencialmente por los municipios y las veguerías. Las veguerías son –el Estatuto permite decirlo con estas mismas palabras– el sustituto de las diputaciones. Esta operación de sustitución es sencilla si el número de veguerías coincide exactamente con el número de provincias. Ahora bien, la tradición, las demandas o los planteamientos que se realizan no van por este camino.

Por lo demás, y como herencia del Estatuto de 1979 y de las leyes territoriales de 1977, hay un ente intermedio, con un territorio mucho menor, que es la comarca. El Estatuto de 2006, con un énfasis distinto en el texto definitivo respecto de algunas de

las versiones aparecidas en el proceso de elaboración, convierte a las comarcas más en un ente de apoyo para la prestación de los servicios locales que no en un ente que pueda constituir estructura territorial. De todas formas, el Estatuto mantiene que es una entidad necesaria y, por tanto, debe subsistir.

Y a todo ello, hay que añadir la cuestión relativa al mantenimiento o la alteración –los intentos simplemente de señalar la posibilidad de alteración terminaron muy mal– de la planta municipal. Finalmente, hay que señalar que con estos niveles de estructuras locales, no se resuelven todas las necesidades de gobierno local; a este respecto, hay que recordar el tema del área metropolitana, o de las áreas metropolitanas, a las que por cierto el Estatuto no dedica demasiada atención.

En resumen, el Estatuto de 2006 va a comportar, en el capítulo de la organización territorial, una revisión del papel de las comarcas y la introducción de una nueva entidad supramunicipal –la veguería–, sustitutiva de la provincia como entidad local, cuyo órgano de gobierno sustituye a las diputaciones, una introducción que además plantea el problema adicional del número de demarcaciones –que van a ser al propio tiempo circunscripciones para la prestación de los servicios de la Generalitat, esto es, para la organización de la administración autonómica– que deban establecerse.

Por otra parte, las referencias del Estatuto a las competencias locales constituyen una previsión de extraordinaria importancia. Una primera aproximación al artículo 84 puede dar la impresión que el Estatuto asume el sistema de la ley básica de régimen local de 1985; eso es, el señalamiento de unos campos materiales en los que posteriormente las leyes sectoriales van a atribuir competencias. Es verdad que la mecánica es parecida. Lo que sucede es que hay dos elementos extraordinariamente significativos que alteran esta aparente similitud. No es una ley ordinaria sino un elemento del bloque de la constitucionalidad como el Estatuto, la norma que prescribe que en determinada materia o trozos de la realidad deben asignarse potestades públicas –por lo tanto, configurarse competencias– a los gobiernos locales. Es un salto extraordinario desde un punto de vista de su significación institucional. Asimismo, la previsión tiene el realce propio de la posición del Estatuto en el ordenamiento.

Un segundo dato significativo hace que la aparente similitud inicial deba matizarse. Es el precepto contenido en el párrafo tercero del artículo 84: “La distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las diversas administraciones locales, debe tener en cuenta su capacidad de gestión, y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera.” Y finaliza el artículo con la previsión

siguiente: “La Generalitat debe determinar y fijar los mecanismos para la financiación de los nuevos servicios derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales.” Estamos ante una novedad importante y una novedad que hay que acoger incluso con escepticismo, ya que debe implementarse a través de leyes sectoriales.

El tercer dato a señalar es la extensión y concreción de las previsiones del Estatuto en materia de haciendas locales. Desde la Constitución de 1978, nuestro sistema jurídico huye, en las normas de rango superior, de excesivas precisiones en torno a los temas de hacienda. Así, en torno al debate sobre el sistema de financiación de las comunidades autónomas, la Constitución aparece abierta a soluciones muy distintas, porque el contenido de los pocos preceptos de la Constitución que se refieren a la financiación de las comunidades autónomas es esencialmente principal, susceptible de desarrollos muy diferentes. E incluso cuando la norma constitucional es más concreta, como, por ejemplo, relativa al fondo de compensación interterritorial, su desarrollo efectivo se ha orientado en forma distinta de la que se podría deducir más fácilmente, al menos en una primera lectura, del texto constitucional. Por tanto, podemos decir que, en general, nuestros textos normativos fundamentales, que encabezan la organización de la vida colectiva, son parcos en precisiones cuando se trata de la vertiente hacendística. Quizá por la propia inseguridad teórica en la que todos se mueven. En este contexto, la regulación del Estatuto de 2006 en materia hacendística local es un hecho destacable, además por su conexión con el principio de suficiencia, al que de forma reiterada aluden varios preceptos del Estatuto con distintos motivos.

4. El desarrollo normativo de las previsiones estatutarias sobre el gobierno local en Cataluña

Por último, consideramos el desarrollo de las previsiones estatutarias en materia de gobiernos locales. Para ello, en primer lugar, hay que referirse a la ordenación de las competencias de la comunidad autónoma en materia de régimen local y en materia de organización territorial. El Estatuto de 2006 ha hecho una apuesta por un texto largo, con una considerable pormenorización de las competencias, o de las funciones que deben entenderse incluidas en el ámbito de las competencias de la comunidad autónoma. Así, un simple enunciado del Estatuto de 1979, según el cual “La Generalitat es competente en materia de régimen local sin perjuicio del artículo 149.1.18 de la Constitución”, se transforma en una regulación mucho más amplia en el Estatuto de 2006, en el que se enuncian un conjunto de sectores en los que la competencia es exclusiva –artículo 160.1–, y se deja como cláusula residual –eso es, la que comprende el resto de campos materiales no enunciados– el resto de aspectos, bajo el régimen de competencia compartida –artículo 160.2–. En el análisis concreto de los diferentes preceptos, aparecen matices significativos. Así, por ejemplo, el Estatuto consagra

como competencia exclusiva de la Generalitat la regulación del régimen jurídico de las entidades locales con carácter general, si bien al referirse específicamente a las distintas entidades locales (veguería, comarca) introduce algunas modulaciones. Mientras al regular la competencia autonómica en relación con las comarcas –artículo 92.2– incluye su régimen jurídico sin ninguna acotación, en el caso de las veguerías la competencia –artículo 91.4– se circunscribe al desarrollo del régimen jurídico. O cuando se hace referencia al sistema electoral, se prevé que la Generalitat es competente para regular el sistema electoral de las entidades creadas por la comunidad autónoma, pero añade “con la excepción de los constitucionalmente garantizados” –artículo 160.3–, con lo que se plantea un interrogante significativo: la creación de la veguería corresponde indudablemente a la Generalitat; ahora bien, ¿está incluida en esta excepción de la garantía constitucional en razón de que sustituye a la provincia como entidad local?

Puede decirse que el Estatuto de 2006 atribuye competencia exclusiva a la Generalitat en el campo del régimen local y de la organización territorial, que se concreta de manera expresa respecto de aspectos importantes, con alcance amplio, si bien debe añadirse que la asignación incluye matizaciones y con cláusula de cierre, que acoge todos los aspectos no específicamente atribuidos o inherentes, sujeta al régimen de competencia compartida, con lo que el ejercicio de las potestades autonómicas, en particular de la potestad legislativa, se sitúa en el marco de las bases establecidas por el Estado, de acuerdo con la regulación establecida en el artículo 111 del propio Estatuto, que alude al contenido formal y material de las mismas.

Si antes se hacía referencia a las numerosas referencias del Estatuto a la autonomía local, un nuevo repaso cuantitativo del texto permite comprobar que la palabra *ley* aparece como instrumento necesario para el desarrollo del régimen local, o de la organización territorial, en el Estatuto en doce ocasiones. Se establece, por tanto, una amplia reserva material de ley. Si cada vez que el Estatuto –y no se han contabilizado las leyes sectoriales que deben asignar competencias, que haría incrementar el número hasta treinta– reclama la intervención del legislador se instrumentara separadamente un texto normativo, el programa legislativo para el desarrollo de estas previsiones estatutarias sería extenso. Ahora bien, el programa legislativo previsiblemente va a articularse en torno a dos necesidades que se plantean con una relación específica entre ellas: la regulación de los gobiernos locales y de la organización territorial. Ello va a llevar probablemente a que todo aquello que atañe a novedades y reestructuración de la organización territorial se concrete a través de un instrumento normativo específico, mientras que la ordenación global del régimen local –una regulación más completa de los gobiernos locales, incluso en comparación con la Ley municipal y de régimen local de 1987, que estaba acompañada de una ley de comarcas– puede concretarse en una ley de gobiernos locales. Asimismo, la realidad metropolitana de Barcelona, tema complejo, debatido y pendiente, que quizás en parte se resuelva con otros elementos de organización

territorial, puede encontrar el alcance de una consideración separada. Y por último, el desarrollo legislativo de las previsiones estatutarias en materia de gobierno local va a exigir una ley de haciendas locales expresamente prevista por el artículo 219.