La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña

Joaquín Tornos Mas
Catedrático de Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

Ricard Gracia Retortillo
Becario FPU-Derecho Administrativo
de la Universidad de Barcelona

1. Introducción
2. El mayor tratamiento de "lo local" en los nuevos estatutos de autonomía
3. Organización territorial y gobierno local en los nuevos estatutos de autonomía: elementos comunes
3.1. Las competencias autonómicas en materia de régimen local y organización territorial
3.2. La garantía estatutaria de la autonomía local
3.3. El diseño de la organización territorial en los estatutos de autonomía: punto de partida común para la diversidad
4. Tendencias de los nuevos estatutos de autonomía en el diseño del nivel local supramunicipal
4.1. La diversidad en el diseño estatutario del nivel local supramunicipal
4.2. La provincia (y la isla)
4.3. La comarca
4.4. El área metropolitana
4.5. Las entidades supramunicipales de carácter asociativo
5. En especial, el nivel local supramunicipal en el Estatuto de autonomía de Cataluña
5.1. Organización territorial y gobierno local en el Estatuto de autonomía de Cataluña: algunas particularidades
5.2. El diseño del nivel local supramunicipal en el Estatuto de autonomía de Cataluña: algunas cuestiones conflictivas
5.2.1. El silencio estatutario en relación con la provincia y la aparición de la veguería. 5.2.2. La alteración de los límites provinciales y el mapa de las veguerías. 5.2.3. Las competencias de la Generalitat sobre los órganos de gobierno y el régimen electoral de las veguerías. 5.2.4. El mapa comarcal
6. Primeros pasos en el desarrollo estatutario de la organización y el gobierno local

1. Introducción[1]

Camino de los tres años desde que entrase en vigor el primero de los estatutos de autonomía aprobados en el actual ciclo de reformas estatutarias, el presente trabajo tiene por objeto examinar el tratamiento que los nuevos estatutos de autonomía realizan sobre la organización territorial autonómica y, en especial, sobre el nivel supramunicipal de gobierno local, entendiendo por tal el comprendido entre el nivel municipal y el autonómico.

Para ello, se parte, en primer lugar, de una constatación fáctica: la mayor atención que los estatutos prestan a las cuestiones del gobierno local y la organización territorial en contraste con los estatutos que se reforman. Los nuevos estatutos de autonomía contienen, por primera vez, una regulación sustantiva del poder local. Pero además, las comunidades autónomas aumentan sus competencias en la materia, de tal manera que incrementan su poder para diseñar un modelo propio de organización territorial, adaptado a sus peculiaridades, superando el tradicional uniformismo y apostando por la diversidad. Diversidad que tiene una particular expresión en la configuración del nivel supramunicipal, donde puede confluir una amplia pluralidad de entidades locales, que pueden tener a su vez un tratamiento diferenciado en cada Estatuto de autonomía.

A partir de este contexto, el estudio centra su interés en la delimitación de unos elementos comunes a todas las reformas estatutarias, para posteriormente analizar es-

1. En concreto, los estatutos de autonomía analizados, y las abreviaturas utilizadas, son los siguientes:

EAAnd: Estatuto de autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de autonomía para Andalucía. BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007.

EAAr: Estatuto de autonomía de Aragón, aprobado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de autonomía de Aragón. BOE núm. 97, de 23 de abril de 2007.

EAC: Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio. BOE núm. 172, de 20 de julio de 2006.

EACV: Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la Ley orgánica 5/1982, de 1 de julio, del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana. BOE núm. 86, de 11 de abril de 2006.

EAIB: Estatuto de autonomía de las Illes Balears, aprobado por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Illes Balears. BOE núm. 52, de 1 de marzo de 2007; corregida por errores en BOE núm. 77, de 30 de marzo de 2007 y en BOE núm. 173, de 20 de julio de 2007.

EACyL: Estatuto de autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla y León. BOE núm. 288, de 1 de diciembre de 2007.

PrEACLM: Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha. BOCG, Congreso de los Diputados, núm. B-18-1, de 11 de abril de 2008.

Los estatutos de autonomía analizados son los que se enumeran en la nota anterior.

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

pecíficamente las diversas tendencias que se producen en la regulación del nivel local supramunicipal por los estatutos.

Finalmente, se presta especial atención al diseño del espacio local supramunicipal en Cataluña, donde la nueva regulación estatutaria ha supuesto –a diferencia del resto de casos– un cambio profundo en la configuración del modelo vigente hasta entonces, con la introducción de una "nueva" figura, la veguería. Precisamente el encaje de esta institución plantea una serie de interrogantes jurídicos, que han llevado a cuestionar incluso la constitucionalidad de su regulación estatutaria. A la espera de que el Tribunal Constitucional se pronuncie sobre ello, recuperamos algunas propuestas interpretativas que permiten encajar dicha institución y que parten –y esto es importante– de un enfoque posibilista, en la medida que las soluciones que se ofrecen no pretenden modificar el marco constitucional vigente. A modo de conclusión, expondremos algunas reflexiones sobre los trabajos de desarrollo estatutario que se están llevando a cabo en Cataluña, poniendo de relieve algunas de las dificultades que la falta de una rápida respuesta respecto a la constitucionalidad del modelo pueden plantear.

2. El mayor tratamiento de "lo local" en los nuevos estatutos de autonomía

De conformidad con la tendencia general al incremento de la densidad normativa en los estatutos de autonomía, la totalidad de los nuevos textos estatutarios regulan las cuestiones relativas a la organización territorial y gobierno local con mayor detenimiento que sus antecesores. Si bien es cierto que cabe hacer distinciones en cuanto a la extensión, la intensidad y obviamente el alcance material de cada una de las reformas, no hay duda de que todos los estatutos de autonomía "de nueva generación" demuestran una especial preocupación por la regulación de "lo local".

Un primer dato a destacar es, pues, la existencia en los estatutos de autonomía de una regulación sistemática y detallada en materia de organización territorial y gobierno local. Por primera vez, el legislador estatutario ha entrado a regular de manera sustantiva las cuestiones relativas al nivel local de gobierno, más allá de las escuetas referencias que se contenían en los textos anteriores.

Con la generalización de esta regulación se consolida, pues, la opción emprendida por el Estatuto catalán de incorporar al contenido estatutario una ordenación sustantiva del gobierno local. Opción que, además de generalizada, parece también adecuada al marco constitucional, de conformidad con los argumentos señalados ya en la primera sentencia constitucional recaída sobre un Estatuto de autonomía de los recientemente reformados, la STC 247/2007, de 12 de diciembre. Pronunciamiento que no hace sino

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

confirmar lo que ya venía defendiendo la doctrina con anterioridad,[2] que el Estatuto de autonomía puede regular otros aspectos más allá de los enumerados como posibles en el artículo 147.2 de la CE, en atención a su función constitucional, y que puede hacerlo con cierta densidad normativa. Cuestión distinta, y en la que ahora no nos corresponde entrar, será la de los eventuales problemas aplicativos que puedan darse por la concurrencia normativa de esta regulación estatutaria del gobierno local y la que sobre el mismo realice el legislador básico estatal.[3]

Desde un punto de vista formal, la mayor densidad normativa en la regulación de "lo local" tiene un claro reflejo en la propia extensión y sistemática de los estatutos. Frente a la parquedad y dispersión de los textos precedentes, todos los nuevos estatutos de autonomía dedican un título o un capítulo específico a la regulación del nivel local de gobierno, ya sea bajo la rúbrica de la organización territorial de la comunidad autónoma, del gobierno local (como parte o no de las instituciones autonómicas) o bien de ambos.[4]

En este sentido, puede afirmarse que, tras las nuevas reformas, el contenido estatutario en relación con el nivel local de gobierno se ha visto potenciado notablemente, tanto desde un punto de vista cuantitativo como sistemático. Allí donde antes solo había unos pocos preceptos dispersos entre el articulado estatutario, encontramos ahora una regulación más o menos ordenada y detallada de los principios y reglas que deben regir el gobierno local y la organización territorial autonómica.

---

2. Aguado Renedo, C., *El Estatuto de autonomía y su posición en el ordenamiento jurídico*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1996. Rubio Llorente, F., *La forma del poder: estudios sobre la Constitución*, 2ª edición, Centro Estudios Constitucionales, Madrid, 1997, p. 63-90. Tornos Mas, J. "La reforma estatutaria. Un debate marcado por la posición constitucional de los estatutos de autonomía", *Revista General de Derecho Administrativo*, núm. 12, junio de 2006.

3. Sobre ello, entre otros trabajos suyos, Velasco Caballero, F., "Estatutos de autonomía, leyes básicas y leyes autonómicas en el sistema de fuentes del Derecho local", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006, p. 121-151.

4. La regulación de "lo local" se contiene en un título relativo a la "Organización territorial" en los casos de Andalucía (título III, "De la organización territorial de la comunidad autónoma", artículos 89 a 98 del EAAnd) y Castilla y León (título III, "De la organización territorial", artículos 43 a 52 del EACyL). Por otra parte, dicha regulación se contiene por referencia al "Gobierno local" en Cataluña (capítulo VI, "Gobierno local", del título II, "Instituciones de la Generalitat", artículos 83 a 93 del EAC); Illes Balears (capítulo IV, "De los consejos insulares", artículos 61 a 74 del EAIB, y capítulo V, "De los municipios y demás entidades locales de las Illes Balears", artículo 75 del EAIB, ambos dentro del título IV, "De las instituciones de las Illes Balears) y Castilla-La Mancha (título VI, "El gobierno local", artículos 77 a 89 de la PrCLM). Por su parte, el Estatuto de la Comunidad Valenciana dedica su título VIII a la "Administración local" (artículos 63 a 66 del EACV). Finalmente, el Estatuto aragonés contiene esta regulación bajo un título que se refiere conjuntamente a "Organización territorial y gobierno local" (título VI, artículos 81-87).

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

Solo el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana parece ser la excepción a esta tendencia, reproduciéndose, al regular esta materia, una diferencia también perceptible en cuanto al alcance de la reforma estatutaria en general.[5] A pesar de que no podemos obviar que el Estatuto valenciano ya incluía –antes de la reforma– un título específico relativo a la "administración local" las modificaciones operadas por la reforma de 2006 son de muy escaso calado y mantienen tanto el número como el alcance (formal y material) de los preceptos ya existentes.[6] En el extremo opuesto, es el Estatuto de autonomía de Cataluña el que demuestra una mayor voluntad por regular y sistematizar el tratamiento sobre la organización territorial y el gobierno local, operando como modelo (al menos desde el punto de vista formal) para el resto de reformas estatutarias, y muy singularmente para el Estatuto andaluz.[7]

3. Organización territorial y gobierno local en los nuevos estatutos de autonomía: elementos comunes

La aproximación sustantiva de los nuevos estatutos a la organización territorial y al gobierno local supone abandonar, en términos generales, la parquedad hasta entonces vigente a este nivel normativo, y marca, a su vez, una diferencia significativa respecto a los estatutos no reformados. En efecto, hasta este nuevo ciclo de reformas, los estatutos de autonomía se limitaban a enumerar someramente la tipología de entidades locales en que se organizaba territorialmente la respectiva comunidad autónoma y a asumir la competencia (exclusiva o compartida, según el caso) en materia de régimen local, junto a algunas mínimas referencias en el ámbito financiero.

Frente a la situación precedente, los textos surgidos de las recientes reformas estatutarias comparten un doble contenido regulatorio en relación con la organización territorial y el gobierno local.

---

5. El Estatuto valenciano constituye por sí solo un modelo en cuanto a las reformas estatutarias, caracterizado por su menor extensión y por mantener una mayor relación con el Estatuto que se reforma. Por otro lado, existe el modelo catalán, más extenso y de contenido ambicioso, al que, en uno u otro modo, acaban por ajustarse el resto de reformas estatutarias. Tornos Mas, J., "Valoración general", en Tornos Mas, J. (dir.), *Informe de comunidades autónomas 2006*, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2007, p. 19-31 (p. 19).

6. En concreto, antes de la reforma, el Estatuto de la Comunidad Valenciana regulaba las cuestiones relativas a la administración local en el título IV, compuesto por cuatro artículos (artículos 44 a 47). Por su parte, ya hemos dicho, que el actual EACV dedica su título VIII a la "Administración local" (artículos 63 a 66 del EACV).

7. Es también digna de mención en este sentido la regulación de la propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha, cuyo rigor sistemático y densidad normativa se asemejan a las de los citados.

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

Por un lado, siguen manteniendo una regulación de carácter competencial, ya habitual en los textos estatutarios. Todos los estatutos asumen competencias autonómicas en materia de organización territorial y régimen local. La novedad reside en que, en buena parte de los casos, lo hacen ahora con un mayor alcance que hasta la fecha. Se produce, pues, con las reformas, un cierto incremento competencial de las comunidades autónomas respecto a la organización territorial y el régimen local.

Junto a este contenido competencial, los nuevos estatutos incorporan, como venimos reiterando, un verdadero contenido sustantivo en relación con la organización territorial autonómica y los gobiernos locales y sus haciendas. De entrada, los estatutos llevan a cabo una concreción de los principios rectores de las relaciones entre la comunidad autónoma y los gobiernos locales, haciendo especial hincapié en la garantía y desarrollo de la autonomía local, y singularmente de su versión municipal. En segundo término, los estatutos proceden al diseño de un modelo de organización territorial, más o menos singularizado, determinando los tipos de entes locales que configuran la estructura territorial autonómica y definiendo el papel de cada uno de ellos en dicho modelo.

Definido el contenido común de los estatutos en estos términos, dedicamos los apartados siguientes a concretar su alcance con mayor detalle.

3.1. Las competencias autonómicas en materia de régimen local y organización territorial

Desde la perspectiva de la distribución de competencias entre Estado y comunidades autónomas, las reformas estatutarias han supuesto, en términos generales, un moderado incremento de las competencias autonómicas en materia de organización territorial y régimen local. Con los nuevos estatutos, las comunidades autónomas gozan, en efecto, de mayor poder para definir un modelo propio y singularizado de organización territorial y de régimen local.

De nuevo, es el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana el que rompe con la tendencia general descrita, al asumir su artículo 49.1.8 la competencia exclusiva en materia de régimen local en términos sustantivamente idénticos a los que lo hacía el anterior artículo 31.8 del Estatuto reformado, sin que pueda advertirse, por tanto, aumento competencial alguno en esta materia.[8]

8. El artículo 49.1.8 del EACV establece la competencia exclusiva en materia de "Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución española. Alteraciones de los términos municipales y topónimos".

En el resto de casos, dos son los títulos principales a través de los que se manifiesta este aumento competencial: el régimen local y la organización territorial.

Primero, en relación con la materia régimen local, los estatutos pretenden recuperar el sentido propio de la exclusividad, perdido tras la aplicación de los primeros estatutos. El punto de partida es conocido. Inicialmente, varios estatutos de autonomía asumieron la competencia exclusiva en materia de régimen local, "sin perjuicio de la competencia del Estado al artículo 149.1.18 de la CE". Cláusula que, con el consentimiento de la jurisprudencia constitucional, acabó por configurar "el régimen local" en su conjunto como una competencia compartida entre Estado y comunidades autónomas, del tipo bases más desarrollo.

Ante esta situación, y con clara influencia del modelo adoptado por el Estatuto catalán, buena parte de los nuevos estatutos optan, en mayor o menor medida, por la técnica del llamado "blindaje" competencial.[9] Al definir la competencia sobre régimen local, intentan delimitar más detalladamente su alcance material, procediendo al "desmenuzamiento" de las submaterias en las que "en todo caso" la comunidad autónoma tendrá competencia exclusiva y sobre las que, en principio, no cabe la intervención del legislador básico estatal. El resto de submaterias son asumidas con carácter compartido entre Estado y comunidades autónomas.

Evidentemente el listado de competencias exclusivas varía notablemente en cada Estatuto, fruto del principio dispositivo que rige el Estado autonómico. No obstante, todos incluyen, como mínimo, la regulación de las relaciones entre las instituciones autonómicas y locales y la del régimen de los entes locales creados por la comunidad autónoma. A este modelo responden, claramente, el Estatuto de autonomía de Andalucía (artículo 60 del EAAnd) y la propuesta de Castilla-La Mancha (artículo 107 de la PrEACLM), cuyo alcance material se asemeja mucho al del ya citado Estatuto catalán (artículo 160.1 del EAC), que vendría a constituir el máximo nivel competencial en esta materia.[10] Algo más reducido es el alcance de la competencia exclusiva en materia de régimen local en el caso aragonés (artículo 71.5 del EAAr).[11] Por su parte,

9. Sobre esta técnica, véase Viver Pi-Sunyer, C., "En defensa dels estatuts d'autonomia com a normes jurídiques delimitadores de competències. Contribució a una polèmica jurídico-constitucional", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 1, 2005, p. 97-130.

10. Al contenido del artículo 161.1 del EAC nos referimos al tratar en exclusiva la regulación de la organización y el gobierno local en Cataluña. *Vid.* apartado 5.1.

11. En concreto, este artículo enumera como exclusivas las siguientes submaterias: "la determinación de las competencias de municipios y demás entes locales en materias de competencia autonómica; régimen de bienes y modalidades de prestación de servicios, relaciones de colaboración y cooperación entre entes locales y entre éstos y la comunidad autónoma. Asimismo, determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la comunidad autónoma y su régimen electoral."

el Estatuto de autonomía de Castilla y León limita la exclusividad de su competencia al nivel que hemos definido anteriormente como mínimo común a todos los nuevos estatutos (artículo 70.4 del EACyL), configurándose la materia "régimen local" propiamente como una competencia de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 71.1 del EACyL). Modelo aparte es el del Estatuto de autonomía de las Illes Balears, en el que el "régimen local" se incluye también entre las competencias autonómicas de desarrollo legislativo y ejecución (artículo 31.15 del EAIB), sin que se especifique ninguna competencia exclusiva en dicha materia.

Menor repercusión ha tenido, en cambio, la opción del Estatuto de autonomía de Cataluña de eliminar, en la definición de la competencia exclusiva sobre régimen local, la mención al artículo 149.1.18 de la CE, puesto que casi todos los nuevos textos mantienen la referencia a este precepto constitucional como límite a la competencia en esta materia, si bien se ha generalizado la fórmula "respetando" en detrimento del anterior "sin perjuicio". Solo en el caso catalán y en la propuesta castellano-manchega se ha suprimido por completo la referencia a la competencia estatal.

Como segunda vía de incremento competencial, todos los estatutos reformados, excepción hecha del valenciano, contienen un nuevo título competencial que podemos describir genéricamente como relativo a la "organización territorial de la comunidad autónoma". Materia que, cabe tenerlo en cuenta, se asume en todos los casos como competencia exclusiva de la comunidad autónoma (artículos 59 del EAAnd, 71.5 del EAAr, 151 del EAC, 70.4 del EACyL, 30.45 del EAIB, 106 de la PrEACLM). Siguiendo la técnica del blindaje, algunos estatutos de autonomía determinan las submaterias que se incluyen en todo caso y que ayuda a dotar de sustantividad propia este nuevo título, hasta entonces inexistente como tal. Aunque las formulaciones son diversas, se trata principalmente de cuestiones como la determinación, creación, modificación y supresión de las entidades territoriales que configuran la organización territorial autonómica, así como la regulación de los territorios, denominaciones y símbolos de aquellas. Todos los estatutos recuerdan expresamente que esta exclusividad deberá ejercerse con el necesario respeto a lo establecido por los artículos 140 y 141 de la CE, que –como es sabido– regulan la garantía constitucional del municipio y la provincia, respectivamente.

En definitiva, tras las reformas estatutarias, la gran mayoría de comunidades autónomas asumen de manera clara la competencia exclusiva en materia de organización territorial así como, aunque en menor medida, una competencia exclusiva sobre buena parte del régimen local, teniendo en cuenta, por otra parte, que la exclusividad ha recuperado un mayor significado, especialmente en algunos estatutos, como el de Cataluña.

3.2. La garantía estatutaria de la autonomía local

Más allá del conocido contenido competencial, una de las principales novedades, ya desde un punto de vista sustantivo, que contienen los nuevos estatutos de autonomía es la regulación y garantía de la autonomía local.

Aunque bajo fórmulas y alcances diversos, los estatutos parten de un expreso reconocimiento del principio constitucional de autonomía local. No obstante, solo algunos estatutos contienen, a modo de mandato al legislador autonómico, una cláusula específica de "impulso" o fomento de la autonomía local (artículos 64.2 y 66.3 del EACV, artículo 48 del EACyL).[12] En otros casos, el reconocimiento estatutario de la autonomía local se produce al enumerar el conjunto de principios llamados a regular las relaciones entre la comunidad autónoma y los entes locales (artículo 89.2 del EAAnd) o bien se manifiesta por su referencia exclusiva a un tipo de ente local en concreto, singularmente el municipio (artículos 91.1 y 92.1 del EAAnd, 84.1y 86.3 del EAC, 75.4 del EAIB, 82.1 y 3 del EAAr, 44.1 del EACyL) y, en menor medida, también los gobiernos locales intermedios[13] (artículos 90.2 del EAC, 61.2 del EAIB). Por último, es también frecuente la mención a la autonomía local como límite negativo a la actuación de la comunidad autónoma; límite que se reproduce al regular algunas cuestiones del gobierno local y la organización territorial autonómica (por ejemplo, artículo 85.3 del EAAr), pero también en sedes estatutarias distintas (por ejemplo, artículo 74.2 del EAAr).

Pero, si de concretar el contenido de la autonomía local se trata, no podemos pasar por alto la influencia que ha tenido y sigue teniendo entre nosotros, especialmente a nivel doctrinal, la Carta Europea de la Autonomía Local (en adelante, CEAL). Influencia que se deja notar significativamente en los procesos de reforma estatutaria. Al margen de que varios de los textos estatutarios incorporan una referencia explícita a este tratado internacional (artículos 89.2 del EAAnd, 84.2 del EAC, 70.2 del EACV),[14] son particularmente expresivas de dicha influencia las previsiones del Estatuto de autonomía de Cataluña (y el andaluz, por mimetismo con éste), así como de manera muy especial la regulación de la todavía hoy Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha,

12. El artículo 48 del EACyL establece que "La Comunidad de Castilla y León impulsará la autonomía local". Por su parte, el artículo 64.2 del EACV empieza diciendo que "Les Corts impulsarán la autonomía local […]", aunque acaba vinculando –de forma decepcionante– ese prometedor impulso con la atribución de competencias delegadas.

13. A la concreción de la autonomía en cada uno de los diferentes gobiernos locales intermedios nos referiremos más adelante. *Vid.* apartado 4.

14. Para un examen detallado de la influencia de la Carta Europea de la Autonomía Local en las reformas estatutarias, véase Torres Cobas, F., "Estudio comparativo de las reformas de los gobiernos locales contenidas en el anteproyecto de Ley básica del gobierno y la administración local y en los proyectos de modificación de los estatutos de autonomía", en T. Font Llovet (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005,* Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006, p. 117.

que dedica un capítulo específico al municipio, en el que se contienen una definición de la autonomía local prácticamente idéntica a la del artículo 3.1 de la CEAL y una eficaz traslación de los principios de subsidiariedad, proporcionalidad y suficiencia financiera, entre otros.

Estrechamente vinculado a lo anterior, destaca la incorporación del principio de subsidiariedad, cuya aplicación al ámbito local ha sido una de las principales preocupaciones de la doctrina en los últimos años.[15] No obstante, como ya se ha denunciado,[16] su traslación a los estatutos no se ha correspondido siempre con el verdadero significado técnico de dicho principio, ya que, en lugar de referirse a los diferentes niveles territoriales de poder (estatal, autonómico y local), la subsidiariedad se ha configurado exclusivamente como un criterio de distribución de competencias entre los diferentes gobiernos locales. Así sucede en el Estatuto catalán (artículo 84.3 del EAC) y en el valenciano (artículo 64.2 del EACV). Deficiencia que parece haber sido corregida en la formulación de la subsidiariedad realizada por los estatutos reformados con posterioridad a los dos citados, al definirse como criterio para articular las relaciones entre la comunidad autónoma y las entidades locales (artículos 90 del EAAnd, 85.1 del EAAr, 43.2 del EACyL). De nuevo, cabe destacar aquí, por todas, las previsiones de la Propuesta de Castilla-La Mancha, cuyo artículo 84 exige que los proyectos o proposiciones de ley autonómicos incluyan la fundamentación suficiente del respeto a este principio.

La garantía de la autonomía local se expresa de forma prioritaria, como han reiterado tanto doctrina como jurisprudencia, mediante la atribución de competencias propias a los entes locales. A ella se refieren los estatutos a través de diferentes fórmulas y niveles de intensidad. De entrada, todos los nuevos textos, con la excepción del valenciano,[17] garantizan un núcleo de competencias propias a los municipios, que podrán ejercer con plena autonomía (artículos 92.1 del EAAnd, 82.3 del EAAr, 84.1 del EAC, 45.1 del EACyL, 75.4 del EAIB, 86.1 de la PrEACLM). En un segundo escalón de protección, solo algunos estatutos concretan dicha atribución competencial en un listado

15. Interés al que no ha sido ajeno este *Anuario* en sus sucesivas ediciones. Por ejemplo, Barnés Vázquez, J., "Subsidiariedad y autonomía local en la Constitución", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 1997*, Institut de Dret Públic-Marcial Pons, 1998, p. 53-98. Velasco Caballero, F., "Autonomía local y subsidiariedad en la reforma de los estatutos de autonomía", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2004*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2005, p. 117-159.

16. Torres Cobas, F., "Estudio comparativo…", *op. cit.*, p. 117. A esta crítica se suma también Jiménez Asensio, R., "El gobierno local en el Estatuto de autonomía de Cataluña: Primeras reflexiones", en *Cuadernos de Derecho Local,* núm. 13, 2007, p. 68-86.

17. Ausencia que ha sido fuertemente criticada por Martín Mateo, R. y Rosa Montero, J., "La Administración local. Planteamiento general", en Baño León, J. M. (dir.), *Comentario al Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2007, p. 505-530 (p. 525-526).

de materias (y funciones) sobre el que necesariamente el legislador ordinario deberá reconocer competencias a los municipios. Tal es el caso del Estatuto andaluz (artículo 92.2 del EAAnd) o la propuesta de Castilla-La Mancha (artículo 86.2 de la PrEACLM). En Baleares, dicho listado se prevé para los consejos insulares, que asumen la doble naturaleza de ente local e institución autonómica (artículo 70 del EAIB). Singular es, por último, el Estatuto catalán en este punto, puesto que la atribución de competencias propias se extiende al conjunto de los "gobiernos locales". Formulación que, como se ha señalado, puede servir para un efectivo cumplimiento del principio de subsidiariedad (en su sentido técnico habitual), de tal manera que si el subnivel municipal no es capaz de ejercer una determinada competencia, dicho ejercicio no salte al nivel autonómico, sino que pueda mantenerse en el subnivel supramunicipal.[18] En cualquier caso, el denominador común a todas las regulaciones estatutarias es que, en última instancia, la atribución de competencias queda siempre en manos del legislador ordinario, aunque no cabe olvidar que dicho legislador estará obligado a respetar el mandato establecido, en su caso, por el Estatuto.

Todavía en relación con la cuestión competencial, los estatutos se pronuncian también sobre la llamada "segunda descentralización". En términos generales, podemos decir que los avances en este punto son escasos respecto al punto de partida. Mientras algunos estatutos, como el catalán, prácticamente no contienen ninguna referencia específica a ello, la gran mayoría prevén la transferencia de competencias autonómicas a los entes locales como una mera posibilidad (artículos 85.3 del EAAr, 50.1 del EACyL, 79 de la PrEACLM). Solo los estatutos de autonomía de Andalucía (artículo 93 del EAAnd) y de la Comunidad Valenciana (artículo 64.2.3 del EACV) establecen un mandato de descentralización a favor de los municipios, garantizando además la necesaria suficiencia financiera en caso de que aquella se lleve a cabo.[19] En cuanto al instrumento jurídico requerido para la transferencia, todos los estatutos prevén la necesaria intervención del legislador, si bien solo algunos exigen expresamente un quórum reforzado (Andalucía, Castilla y León y Castilla-La Mancha). Caso aparte es el del Estatuto balear, en el que la doble naturaleza de los consejos insulares ha llevado al legislador estatutario a realizar una atribución directa de competencias propias, a la espera de que se produzcan efectivamente los correspondientes traspasos por decreto autonómico (artículo 70 del EAIB), mientras se prevé también la posibilidad de que los consejos insulares transfieran competencias a los municipios (artículo 75.6 del EAIB).

---

18. Font Llovet, T., "Autonomía local y estatutos: Crónica de un compromiso", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, 2007, p. 13-34 (p. 28).

19. La garantía de la suficiencia financiera en caso de aumento de competencias por los entes locales no es, sin embargo, algo exclusivo de los dos estatutos citados en el texto, sino que está prevista explícitamente en todos los estatutos, incluso en el catalán, que no prevé de manera expresa la descentralización de las competencias autonómicas en los gobiernos locales (artículo 84.4 del EAC).

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

Junto a la atribución de competencias propias, la garantía y construcción en positivo de la autonomía local se lleva a cabo también a través del recurso a la participación. Novedosamente, los estatutos vehiculan esta participación mediante la previsión de órganos específicos a través de los cuales las entidades locales puedan intervenir en los procedimientos decisorios autonómicos. Nos corresponde aquí únicamente sumarnos a la decepción, que, desde el punto de vista del refuerzo de la autonomía local, ha sido manifestada ya por la doctrina ante la generalización de la composición mixta (comunidad autónoma-entes locales) de estos órganos en la gran mayoría de estatutos (artículos 95 del EAAnd 86 del EAAr, 64.4 del EACV y 51 del EACyL). En este contexto, las posibilidades de que esta institución responda a su idea original, inspirada en los estatutos de varias regiones italianas, como representación de carácter exclusivamente local ante las instancias autonómicas quedan limitadas, por el momento, a los supuestos de Cataluña (artículo 85 del EAC) y de Castilla-La Mancha (artículo 81 de la PrEACLM).[20]

Finalmente, en estrecha vinculación con lo dicho hasta ahora, los nuevos estatutos regulan, asimismo, las haciendas locales.[21] A pesar de que la diversidad existente entre los diferentes estatutos se extiende también a esta cuestión y de que no todos los estatutos regulan de manera sistemática y con el mismo alcance los principios y relaciones que se establecen entre las haciendas locales y la autonómica, podemos extraer un denominador común al conjunto de nuevos estatutos. Todos ellos muestran su interés por la protección de dos principios fundamentales: la autonomía y la suficiencia financieras.

En cuanto a la autonomía financiera, la mayoría de estatutos reproducen la garantía constitucional, reconociendo la capacidad de los entes locales para regular las propias finanzas y tributos en los términos establecidos por la ley, así como su autonomía presupuestaria y de gasto (artículos 191.2 del EAAnd, 114.2 del EAAr, 218.1 y 3 del EAC, 75.9 y 137 del EAIB). Asimismo, se atribuye a los entes locales la competencia para gestionar, recaudar e inspeccionar sus tributos (artículos 191.3 del EAAnd, 218.4 del EAC), que contempla la posibilidad de colaboración autonómica (artículos 114.2 del EAAr, 56 del

20. Sobre este tema, véase el trabajo de Marc Vilalta en este mismo *Anuario* y la bibliografía allí citada.

21. La concreta regulación de las haciendas locales en cada uno de los estatutos se distribuye del siguiente modo: En Andalucía, se regulan en la sección tercera, "Haciendas locales", del capítulo III, "Hacienda de la comunidad autónoma", del título VI, "Economía, empleo y hacienda" (artículos 191-193). En Aragón, se regulan en el capítulo VI, "Hacienda de las entidades locales aragonesas", del título VIII, "Economía, empleo y hacienda" (artículo 114). En Castilla y León, están reguladas en el capítulo III (artículos 53 a 56) del título III ("Organización territorial"). En el caso de la Comunidad Valenciana, solo se regulan en un artículo el 70, dentro del título IX, "Economía y hacienda". En Cataluña, esta regulación se contiene en el capítulo III ("De las haciendas de los gobiernos locales") del título VI, artículos 217 a 221. En Baleares, la financiación de los municipios está prevista en el artículo 75.9 del EAIB, mientras que la de los consejos insulares, lo está en el capítulo IV (artículos 137-138) del título VIII, "Financiación y hacienda".

EACyL). Particular interés muestran algunos estatutos en garantizar la compensación económica a las entidades locales en caso de modificaciones legislativas que puedan llevar a cabo las comunidades autónomas sobre los tributos locales (artículos 192.6 del EAAnd, 70.1 y 3 del EACV, artículo 55.4 del EACyL).

Por otra parte, las vías para garantizar la suficiencia financiera previstas en los estatutos son principalmente dos. De entrada, buena parte de los nuevos textos prevén la creación de un fondo de cooperación específico de carácter incondicionado, a través del cual se instrumenta la participación financiera de los entes locales en la hacienda autonómica (artículos 192.1 del EAAnd, 114.5 del EAAr, 64.3 del EACV, 219.1 del EAC, 75.9 y 138.2 del EAIB). Complementariamente, algunas reformas estatutarias incorporan una importante cláusula según la cual cualquier nueva atribución de competencias a los entes locales deberá ir acompañada de la asignación de los recursos suficientes (artículos 192.7 del EAAnd, 219.3 del EAC y 137.4 del EAIB).

3.3. El diseño de la organización territorial en los estatutos de autonomía: punto de partida común para la diversidad

Junto a la definición y refuerzo de la autonomía local, la principal novedad de las reformas estatutarias en materia local es la incorporación de una ordenación sustantiva de la organización territorial autonómica. En efecto, los nuevos estatutos van más allá de la simple enumeración de los tipos de entes locales en que se organiza territorialmente la comunidad autónoma y regulan, con mayor o menor intensidad, la posición y el papel de cada uno de ellos en el conjunto, de tal manera que a través de los estatutos se configuran ya las bases para que cada comunidad autónoma pueda singularizar su propio modelo de organización territorial. A pesar de la diversidad que admiten y plasman los estatutos en esta materia, cabe afirmar también la existencia de unos elementos comunes, que constituyen un mismo punto de partida para la diferenciación. Primero, todos los estatutos reconocen que la organización territorial autonómica cuenta con la existencia de una pluralidad de entidades locales (y consiguientes niveles territoriales). Segundo, hay un reconocimiento indiscutible de la posición central que, en todo caso, ocupa el municipio. Y en tercer lugar, el diseño estatutario del nivel local supramunicipal comparte en la mayoría de casos una nota en común, la de su composición plural. Es precisamente esta misma pluralidad la que va a dotar a dicho nivel de mayores posibilidades de diversidad. Veamos, por el momento, el alcance de estos rasgos comunes.

De entrada, los estatutos de autonomía confirman la composición plural que caracteriza el nivel local de gobierno. A diferencia de los otros dos niveles territoriales en que se distribuye el poder público (estatal y autonómico), compuestos únicamente por un solo tipo de entidad pública, el nivel local está formado por una diversidad de entes locales, como, por otra parte, viene ya impuesto constitucionalmente (artículo 137 de la CE).

Desde una perspectiva más general, cabría hablar de la existencia constitucional de dos niveles territoriales de gobierno local: el municipal (integrado por los municipios, artículos 137 y 140 de la CE) y el supramunicipal (integrado por las provincias, en su caso, por las islas y, potestativamente, por otras agrupaciones de municipios diferentes a la provincia, artículos 137 y 141 de la CE). De acuerdo con este marco constitucional, los estatutos de autonomía configuran la organización territorial autonómica a partir de esta pluralidad de entidades locales, en la que como mínimo distinguen dos niveles territoriales, el municipal y el supramunicipal.

En cualquier caso, algunos estatutos de autonomía añaden aún una mayor complejidad a la organización territorial, incorporando la referencia a un tercer nivel de gobierno local: el nivel inframunicipal. Nivel que, por otra parte, ya tenía su expreso reconocimiento legislativo, en la LBRL y en las legislaciones autonómicas, y que se ve ahora potenciado con su acceso a algunos textos estatutarios. Así sucede, en concreto, en los casos de Aragón (artículo 81.2 del EAAr: "entidades de ámbito territorial inferior al municipio"), Cataluña (artículo 86.7 del EAC: "entidades municipales descentralizadas"), Castilla y León (artículo 49.1 del EACyL: "entidades locales menores")[22] y en el Proyecto de reforma de Castilla-La Mancha [artículo 77.2.e) del PrEACLM: "entidades locales menores al municipio"].

Precisamente la denominación empleada para referirnos a los tres posibles niveles del gobierno local (supra-, infra- y municipal) nos pone sobre el aviso del siguiente elemento compartido por los nuevos estatutos de autonomía en relación con la organización territorial: la posición central del municipio en el nivel local.

Ciertamente es esta una cuestión ya prevista por nuestro ordenamiento jurídico y que tiene incluso expreso fundamento en la jurisprudencia constitucional. Sin detenernos ahora en las razones que justifican esta centralidad,[23] sí conviene subrayar, en cambio, que los nuevos estatutos de autonomía se hacen eco de la posición central del municipio. Con excepción del Estatuto valenciano, que no se pronuncia de manera expresa sobre ello, todos los demás nuevos estatutos definen expresamente al

22. En el caso de Castilla y León, no es novedad el reconocimiento a nivel estatutario de las entidades locales menores, puesto que ya el originario artículo 25.4 del EACyL preveía su necesaria existencia. Previsión que no es sino reflejo de la importancia práctica de estas entidades en dicha comunidad. Según datos del Registro de Entidades Locales del MAP (enero 2009), Castilla y León alberga 2.233 entidades locales de ámbito territorial inferior al municipio, lo que supone el 60% del conjunto de entidades de este tipo existentes en toda España (3.725).

23. Sobre la centralidad del municipio en nuestro ordenamiento jurídico, Galán Galán, Alfredo; Roig Molés, Eduard; Serrano Núñez, Carles, "L'ens local receptor de les competències", en Galán Galán, Alfredo (ed.). *La descentralització de competències de la Generalitat als ens locals de Catalunya. Vol. I. Estudi General.* Barcelona: Fundació Carles Pi i Sunyer d'Estudis Autonòmics i Locals, 2006, p. 123-154 (p. 127-129).

municipio como la entidad local "básica" de la organización territorial de la comunidad autónoma correspondiente (artículos 91.1 del EAA, 82.1 del EAAr, 86.1 del EAC, 44.1 del EACyL, 75.1 del EAIB y 82.1 de la PrEACLM). A su vez, la mayoría de ellos lo configuran como el instrumento esencial de participación de la comunidad local en los asuntos públicos (artículos 86.1 del EAC, 44.1 del EACyL, 75.1 del EAIB y 82.1 de la PrEACLM).

Esta posición central del municipio será, pues, un importante elemento a considerar para la configuración normativa del resto de niveles que componen el gobierno local. Y entre ellos, claro está, especialmente el supramunicipal. A ello nos hemos de dedicar de aquí en adelante.

Antes de adentrarnos en una exposición más detallada de las diversas tendencias estatutarias en relación con el nivel supramunicipal de gobierno local, apuntamos ahora simplemente algunos rasgos fundamentales que todos los nuevos estatutos comparten en su definición.

De entrada, los nuevos estatutos reconocen una pluralidad de entidades locales que pueden actuar en el nivel supramunicipal, partiendo, aunque con algunas singularidades, de las expresamente previstas por la Constitución. En efecto, todos los nuevos estatutos –con la excepción del de Illes Balears– reconocen la posibilidad de que convivan más de un tipo de entidad local de ámbito supramunicipal (provincias, comarcas, áreas metropolitanas, entidades de origen asociativo…).

Sin embargo, la mayoría de textos normativos –y esta es la segunda nota común a todos ellos– no distinguen claramente la diferente naturaleza de los entes locales supramunicipales. Contrariamente a lo recomendado por la doctrina, al determinar los tipos de entes locales supramunicipales, no existe una nítida distinción entre agrupaciones de carácter forzoso, que tienen su origen en la voluntad del normador, en una imposición heterónoma, y las de carácter voluntario, que son expresión del derecho de asociación de los entes locales, de una decisión autónoma.[24] La existencia de ambos tipos de entidades, y por tanto también su régimen jurídico, obedece a fundamentos claramente distintos. Los efectos de esta confusión son importantes, ya que con ello se dificulta la tarea del legislador infraestatutario encargado de concretar la organización territorial diseñada por los estatutos.

24. Así lo advertía el *Libro blanco para la reforma del gobierno local* (MAP, 2005), haciendo caso a las recomendaciones de expertos europeos. Como ha destacado el Informe de los expertos del Consejo de Europa sobre el borrador del *Libro blanco*, hay que distinguir agrupaciones y asociaciones de municipios (p. 78).

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

Esta conclusión nos lleva al último de los puntos comunes a las reformas estatutarias que queremos señalar y que no es otro que la importancia que tiene el papel del legislador infraestatutario en la concreción definitiva del nivel supramunicipal en particular y de la organización territorial en general. Todos los estatutos prevén la existencia de una ley general de régimen local y, en buena medida, remiten al legislador incluso la propia existencia de algunos tipos de entidades locales, como las comarcas o las áreas metropolitanas. Con estos elementos puede advertirse la flexibilidad que preside el diseño estatutario de la organización supramunicipal, así como la diversidad existente entre los difentes modelos, que se podrá ver o no pontenciada tras la necesaria actuación de los correspondientes legisladores autonómicos.

4. Tendencias de los nuevos estatutos de autonomía en el diseño del nivel local supramunicipal

4.1. La diversidad en el diseño estatutario del nivel local supramunicipal

Para analizar el tratamiento estatutario del nivel supramunicipal de gobierno local, debemos partir de los elementos comunes que acabamos de exponer. De conformidad con el marco constitucional, todos los estatutos reconocen, junto al nivel municipal –que es el básico–, la existencia de un nivel supramunicipal de gobierno local. A su vez, este nivel supramunicipal está constituido por una pluralidad de entidades locales, cuya posición y papel son definidos, de forma más o menos detallada, por los estatutos de autonomía.

Como es evidente, los estatutos no parten de cero en la definición de la organización territorial, sino que son más bien continuistas en su diseño y se limitan, con excepciones, a elevar de rango las situaciones ya preexistentes. Con carácter general, las modificaciones estatutarias suelen responder, pues, a la adecuación de los estatutos a la realidad institucional de la correspondiente comunidad autónoma y a la corrección de algunas disfunciones observadas. Solo el Estatuto catalán supone un verdadero cambio de modelo respecto a la situación precedente. En el resto de comunidades autónomas, los cambios son menos significativos, manteniéndose los rasgos principales del modelo vigente en el momento anterior a la reforma estatutaria.

Continuismo que, sin embargo, no significa uniformidad entre las diferentes comunidades autónomas. Como enseguida veremos, el nivel supramunicipal se caracteriza por ser uno de los ámbitos en los que el principio de diferenciación tiene mayor cabida, en atención al mayor poder competencial autonómico para configurar las entidades locales que lo componen. Con el necesario respeto a la garantía constitucional de municipios y provincias, los estatutos pueden diseñar su propio modelo de organización territorial supramunicipal, para adaptarse a las peculiaridades propias de la correspondiente planta territorial.

A pesar de este amplio margen, y con los necesarios matices que expondremos a continuación, en la mayoría de comunidades autónomas el papel central del nivel supramunicipal sigue correspondiendo a la provincia. Así, sucede en Andalucía, Comunidad Valenciana y las dos Castillas, donde es la única entidad supramunicipal de carácter estatutariamente obligatorio. En Aragón, la provincia coexiste necesariamente con la comarca, que consolida su importante papel en esta comunidad. Atención especial merecen el Estatuto balear y el catalán, que en lugar de la provincia se refieren a la isla y a la veguería, respectivamente. Mientras en el caso balear, el carácter insular y uniprovincial de la comunidad autónoma han sido fundamento constitucional suficiente para explicar la inexistencia *de facto* del ente provincial, el silencio del nuevo Estatuto catalán respecto a la provincia exige una mayor justificación.

Por su especificidad y también por la enjundia de los problemas jurídicos que plantea, dejamos para un estudio independiente el análisis del nivel supramunicipal en Cataluña. Por el momento y, sin olvidar el contexto general que acabamos de describir, nos detenemos en el tratamiento que hacen el resto de nuevos estatutos de cada una de las diferentes entidades que integran el nivel local supramunicipal: provincia (e isla), comarca, área metropolitana y entidades supramunicipales de origen asociativo.

4.2. La provincia (y la isla)

El punto de partida en la regulación estatutaria de la provincia no puede ser otro que el de su necesario respeto a la garantía constitucional de la provincia. En efecto, con mayor o menor énfasis, los nuevos estatutos incorporan las características constitucionales de la provincia (artículos 137 y 141 de la CE). En primer lugar, todos los nuevos estatutos reconocen la provincia como un ente de existencia necesaria, de conformidad con la jurisprudencia constitucional reiterada desde la conocida STC 32/1981, de 28 de julio. Las excepciones son, como ha quedado dicho, el Estatuto de autonomía de las Illes Balears, que no contiene referencia alguna a la provincia y sí a la isla, y el de Cataluña, donde la veguería ocupa el lugar de la provincia. Como es sabido, la constitucionalidad del caso balear vino ya sancionada por el Tribunal Constitucional al referirse a las comunidades autónomas uniprovinciales como supuestos en los que la autonomía provincial queda potenciada, siendo asumida por la comunidad autónoma (STC 32/1981, FJ 3). Obvio es decir que la referencia a las islas se justifica por expresa previsión constitucional (artículo 141.4 de la CE), base fundamental que ha servido para consolidar en dicha comunidad un modelo singular de organización territorial, a partir de la fuerte implantación de los consejos insulares. Sobre el caso de las veguerías, nos pronunciaremos más adelante, como ya ha quedado advertido.

Dejando a un lado, pues, los casos balear y catalán, los nuevos estatutos recogen la definición constitucional de la provincia, aunque no siempre con referencia expresa a

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

todos sus elementos. En términos generales, la provincia es –también según los nuevos estatutos de autonomía– una entidad local con personalidad jurídica propia (artículos 96 del EAAnd, 84 del EAAr, 47.1 del EACyL y 88.1 de la PrEACLM), determinada por la agrupación de municipios (96.1 del EAAnd, 88.1 de la PrEACLM y 84 del EAAr) y que goza de autonomía para la gestión de sus intereses (artículos 66.1 del EACV, 71, 88.2 y 88.3 de la PrEACLM). Además, su gobierno y administración autónoma vienen atribuidos, en todos los casos, a la diputación provincial (artículos 96.2 del EAAnd, 47.1 del EACyL y 88.2 de la PrEACLM).

Dicho esto, podría pensarse que, como consecuencia de la necesaria incorporación de su garantía constitucional, el tratamiento estatutario de la provincia es uniforme en todas las comunidades pluriprovinciales que han reformado sus estatutos. Sin embargo, la realidad desmiente esta apresurada conclusión. Un examen más detallado de los nuevos textos pone de manifiesto que el papel de los estatutos de autonomía como normas que singularizan la organización territorial de cada comunidad autónoma se extiende también a la definición de la provincia.[25] En otras palabras, los nuevos estatutos dan cobijo a una diversidad de sensibilidades en relación con la provincia, porque, además, así lo permite la Constitución, en atención al principio dispositivo. Diversidad que ya era perceptible antes de las reformas estatutarias, pero que con el incremento en la densidad normativa de los estatutos obtiene ahora un mayor respaldo en sede estatutaria.

Todo análisis sobre la regulación de la provincia debe atender, por otra parte, al actual debate acerca del papel que le corresponde a esta entidad local en el marco del Estado autonómico. Debate que, si bien ha cobrado fuerza con la puesta en marcha de diferentes procesos de reformas legislativas que inciden directamente en el régimen local, no ha dejado de estar presente, en nuestra opinión, desde la misma aprobación de la Constitución.

Lejos quedan ya las propuestas de la Comisión de Expertos que en 1981 apostaban por la configuración de las provincias como administración indirecta autonómica y que fueron asumidas por buena parte de los primeros estatutos de autonomía. Las respectivas legislaciones autonómicas de régimen local incumplieron una a una los mandatos estatutarios al respecto y, con buena lógica, las sucesivas reformas estatutarias han ido suprimiendo los preceptos que definían las provincias como ámbito territorial para la gestión ordinaria de los servicios autonómicos, con la finalidad de adecuar así las disposiciones de los estatutos a la realidad institucional. Adecuación que se ha llevado a cabo también en este último ciclo de reformas estatutarias que ahora comentamos. Tanto

25. Recordamos que quedan al margen de este examen del Estatuto balear y también el de Cataluña.

el Estatuto andaluz como la propuesta de reforma de Castilla-La Mancha suprimen las referencias que contenían sus estatutos a este mandato y que –a diferencia de otros casos– permanecían aún en vigor.[26]

Pero, descartada definitivamente la configuración de la provincia como administración indirecta autonómica, sigue todavía pendiente la definición de su papel como entidad local. Mucho se ha escrito sobre ello entre la doctrina.[27] Se trata ahora simplemente de poner sobre la mesa un debate acerca del cual los estatutos de autonomía han sido llamados a jugar un rol importante. Partiendo, como se ha dicho, de la necesaria existencia de la provincia, los nuevos estatutos se pronuncian, con significativos matices, sobre una serie de problemas –algunos ya clásicos– en torno a la provincia, de tal manera que singularizan la posición que puede ocupar esta entidad en la organización territorial de cada comunidad autónoma. Así, los estatutos delimitan el alcance de la autonomía provincial, definiendo, en mayor o menor medida, sus funciones y su relación con la comunidad autónoma. Desde el punto de vista funcional, la cuestión se centra en determinar si es necesario reforzar la provincia actual, atribuyéndole verdaderas competencias de carácter sustantivo en materias específicas, o bien debe limitarse a ser un ente instrumental, con exclusivas funciones de asistencia y cooperación al municipio, fomentando la "intermunicipalidad". Complementariamente, resulta de interés el alcance con el que los estatutos definen la facultad autonómica de coordinación sobre la provincia. Como decimos, el debate sigue abierto en todos los frentes[28] y los nuevos estatutos han contribuido a avivarlo. Veamos en qué términos se ha pronunciado cada uno de ellos.

En términos generales, podemos distinguir tres tendencias en cuanto al tratamiento que recibe la provincia en los diferentes estatutos. Frente a una línea de potenciación y consolidación de la provincia, cabría otra en la que la regulación estatutaria ha supuesto un cierto debilitamiento de la provincia. Una posición intermedia sería la del continuismo.

---

26. Referencias que, dicho sea de paso, también se mantienen en la LBRL, aunque con carácter potestativo. Véase el artículo 8 de la LBRL.

27. Junto a los clásicos trabajos de Martín-Retortillo Baquer, S., *La provincia. Pasado, presente y futuro*, Civitas, Madrid, 1991. El completo análisis de Carballeira Rivera, M. T., *La provincia en el sistema autonómico español*, Marcial Pons-Universidad de Santiago de Compostela, Madrid, 1993. Una de las recientes aportaciones, Salvador Crespo, M., *La autonomía provincial en el sistema constitucional español. Intermunicipalidad y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local-INAP, Barcelona, 2007.

28. Véase, por ejemplo, el *Libro blanco de la reforma del gobierno local*, MAP, 2005, y el nuevo papel que se propone para la provincia. Una de las críticas más duras a esta propuesta es la de Parada Vázquez, R., "La segunda descentralización: Del Estado autonómico al municipal", en *Revista de Administración Pública*, núm. 172, 2007, p. 9-77.

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

De entrada, el Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana mantiene el rol de la provincia en términos prácticamente idénticos a los ya establecidos antes de la reforma. A pesar de que se dice que las diputaciones son expresión de la autonomía provincial, el artículo 66 del EACV, dedicado específicamente a ellas, sigue remitiendo la configuración funcional de la provincia al legislador ordinario en bloque, al disponer que "tendrán las funciones consignadas en la legislación del Estado y las delegadas por la comunidad autónoma". Más allá de esto, las únicas referencias a la provincia lo son para fijar su relación con la comunidad autónoma. Por un lado, se recuerda la posibilidad de que la Generalitat pueda transferir o delegar a las diputaciones competencias que no sean de interés general (artículo 66.2 del EACV). Y por otro, se mantiene la coordinación obligatoria de la Generalitat sobre las competencias provinciales declaradas de interés general. Previsión esta de la coordinación que sigue teniendo hoy su desarrollo en la Ley 2/1983, de 4 de octubre, pionera en todo el Estado en proceder a dicha declaración de interés general y que, como es sabido, hubo de ser revisada por la STC 27/1987, de 27 de febrero. Por último, del extenso apartado 4 del artículo 66 del EACV sorprende la referencia a que "las diputaciones actuarán como instituciones de la Generalitat". A pesar de que la expresión podría evocar una cierta interiorización autonómica del régimen provincial, hay que tener en cuenta que el precepto se refiere a los casos en que la diputación ejerza competencias delegadas por la comunidad autónoma, por lo que no cabe atribuirle a esta expresión mayores efectos que los propios del control inherente a la delegación. En definitiva, la regulación de la provincia es el ejemplo paradigmático del continuismo que caracteriza el régimen local en la reforma estatutaria valenciana. Continuismo que, en este caso, agrava la falta de un modelo claro en cuanto al papel de la provincia en esta comunidad.

En cuanto al Estatuto de autonomía de Andalucía, son varios los elementos que permiten concluir que el supuesto carácter provincialista del anterior Estatuto se ha visto reducido tras la reforma de 2007. A pesar de que la regulación sobre la provincia del nuevo artículo 96 del EAAnd mantiene la misma sistemática que el artículo 4 del Estatuto anterior, se observan algunas modificaciones sustantivas que confirman esta tendencia. Ciertamente se reproduce la definición constitucional de la provincia, reiterando incluso la exigencia de ley orgánica para la alteración de los límites provinciales (artículo 141.1 de la CE) así como la atribución a la diputación provincial del gobierno y administración autónoma de la provincia. Ahora bien, en esta reiteración literal de la regulación constitucional se echa en falta el reconocimiento expreso de la autonomía provincial, reconocimiento que –significativamente– ha sido eliminado de la redacción originaria del Estatuto.[29] Más allá de esta cuestión más bien formal, el Estatuto determina expresamente las competencias de las diputaciones provinciales. Para ello, añade un nuevo apartado a los dos ya existentes en

29. El artículo 4.2 del anterior Estatuto andaluz sí se refería –aunque impropiamente– a que la diputación tenía "plena autonomía para la gestión de sus intereses específicos".

el texto anterior (relativos al fomento de los intereses provinciales y las competencias delegadas) en los siguientes términos: "la gestión de las funciones propias de la coordinación municipal, asesoramiento, asistencia y cooperación con los municipios, especialmente los de menor población que requieran de estos servicios, así como la posible prestación de algunos servicios supramunicipales, en los términos y supuestos que establezca la legislación de la comunidad autónoma". A pesar de que esto podría parecer un síntoma de potenciación de la provincia, se ha señalado, al hilo del análisis de este precepto, que la literalidad del artículo pone sobre el aviso de ciertas reservas del Estatuto andaluz para realizar una efectiva atribución de competencias a la provincia, en la medida en que solo se reconoce la "posible" prestación de "algunos" servicios supramunicipales y sobre todo porque, en todos los casos, la atribución competencial se condiciona a su efectiva previsión por el legislador ordinario.[30] Más generalizada ha sido incluso la crítica respecto a la definición que hace este Estatuto de la facultad de coordinación de la Junta de Andalucía sobre las provincias.[31] En efecto, el apartado 4 del artículo 96 del EAAnd sigue configurando esta coordinación como obligatoria cuando se declare por ley el interés general de las competencias provinciales. Pero, además, parece incrementar la facultad de coordinación autonómica sobre las provincias, al extenderla de un modo genérico no solo a las competencias materiales que éstas pudieran tener, sino también al núcleo esencial de su autonomía, las competencias de cooperación y asistencia a los municipios. Por todo ello, parece que el Estatuto andaluz, más preocupado por reforzar la autonomía municipal, ha dejado en un segundo plano la autonomía provincial. Así lo pone de manifiesto también, por último, la exclusiva referencia a los municipios como miembros del órgano mixto de relación con la Junta de Andalucía previsto en el artículo 95 del EAAnd. Circunstancia que no ha impedido, sin embargo, dar entrada a las provincias en la definitiva implantación del Consejo de Concertación Local, nombre bajo el que se ha materializado la citada previsión estatutaria. Por lo que, visto el resultado en este primer desarrollo estatutario en materia de régimen local, lógico sería pensar que el legislador andaluz pudiera proceder a una interpretación mucho más provincialista que la que aquí acabamos de describir.

Un tratamiento más parco que en el Estatuto andaluz, pero también que en el resto de nuevos estatutos, es el que recibe la provincia en la nueva norma institucional

30. Rivero Ysern, J. L. "El régimen local en el nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía. Reglas sustantivas y distribución de competencias", en Muñoz Machado, S. (dir.), *Comentarios al Estatuto de autonomía de Andalucía,* Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 839-866 (p. 861).

31. Particularmente explícita es, como anticipa el título del artículo, la crítica de Salvador Crespo, M. en "La autonomía provincial bajo sospecha. El régimen local en el Estatuto de autonomía de Andalucía", en Ruiz-Rico Ruiz, G. y otros (coords.), *El nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía. Un enfoque comparado y multidisciplinar*, Universidad de Jaén, Jaén, 2007, p. 265-293. Ya antes el propio Ruiz-Rico, G., "Las entidades locales en la propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Andalucía", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006,* Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2007, p. 59-78. También en términos similares, Rivero Ysern, J. L., "El régimen local...", *op. cit.* p. 861-863.

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

básica de Aragón. Tratamiento que, si bien excede el que recibía en el Estatuto derogado, permite advertir una cierta tendencia a la reducción del peso de la provincia respecto al modelo previsto en el Estatuto de 1982, especialmente por contraste con la comarca. Tras referirse a ellas como "entidad local supramunicipal" y reiterar la atribución constitucional de personalidad jurídica, el artículo 84 del EAAr se limita a decir que las provincias "ejercerán funciones de cooperación, asistencia y prestación de servicios a municipios y comarcas, atendiendo en todo caso a criterios de solidaridad y equilibrio territorial". En este sentido, parece clara la opción del Estatuto aragonés por configurar funcionalmente la provincia como una entidad fundamentalmente instrumental al servicio del municipio y de la comarca, encargada de preservar la solidaridad y el equilibrio territorial. Paralelamente, el importante papel que se atribuye a la comarca, como "entidad territorial fundamental para la vertebración aragonesa" y a la que se le otorgan –entre otras– competencias de ámbito supramunicipal, parece que ha de condicionar la posición de la provincia en el segundo nivel de gobierno local. Por otra parte, no existen referencias específicas a la coordinación autonómica sobre la provincia, más allá de la genérica previsión de esta como un principio (artículo 85.2 del EAAr).

Distinta es la tendencia que se deriva del nuevo Estatuto de autonomía de Castilla y León en relación con la provincia. En primer lugar, cabe decir que, a diferencia del resto de estatutos, el castellano-leonés atribuye al ente provincial la doble naturaleza de entidad local y división territorial para el cumplimiento de los fines de la comunidad autónoma,[32] si bien es cierto que también reconoce que la comarca podrá ser "circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento de sus fines". Como ya hacía el Estatuto derogado, la definición de la provincia como entidad local recoge expresamente las principales notas de la provincia constitucional (artículo 47.1 del EACyL). Por lo que se refiere a su configuración funcional, cabe afirmar que el Estatuto refuerza el papel de la provincia, en coherencia con las líneas del Pacto Local acordado en esta comunidad a finales de 2005.[33] A pesar de que el punto de partida es el de remitir la fijación de las competencias provinciales a lo establecido por la legislación estatal y autonómica, el artículo 47.2 del EACyL garantiza que "en todo caso" las diputaciones ejercerán una serie de competencias, entre las que se incluyen tanto competencias instrumentales (cooperación, asesoramiento y asistencia a municipios y otros entes locales) como materiales (prestación de servicios supramunicipales de carácter provincial), además de las que puedan ser objeto de delegación o encomienda. Finalmente, apuntar que tampoco este Estatuto se refiere específicamente a la coordinación autonómica sobre la provincia. Junto a estas cuestiones, el Estatuto castellano-leonés

32. También el artículo 90.1 del Estatuto catalán atribuye a la veguería esta doble naturaleza.

33. Véase al respecto el número extraordinario de la *Revista Jurídica de Castilla y León* de octubre de 2006, dedicado precisamente al Pacto Local. En particular, sobre esta cuestión el artículo de Quintana López, T., "Algunas cuestiones sobre la vertebración administrativa", p. 217-243 (p. 236-238).

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

contiene otras menciones, en sede distinta a la señalada, a la provincia que permiten advertir la voluntad de dotarla de un mayor peso. Así, por ejemplo, cabe interpretar las referencias de los artículos 6.6 del EACyL (en relación con los símbolos de la provincia), la disposición adicional segunda (en relación con la aprobación de planes de convergencia interior que ayuden a eliminar los desequilibrios económicos y demográficos entre las provincias) y la disposición transitoria tercera (que prevé un procedimiento reforzado en caso de que existan enclaves territoriales que pretendan segregarse de las provincias).

Particularmente fortalecida puede considerarse la posición de la provincia en la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Castilla-La Mancha, en la que significativamente se le dedica un capítulo específico, el III, dentro del título relativo al gobierno local. Otro elemento diferencial respecto al resto de estatutos es el énfasis con el que se produce el reconocimiento y la garantía de la autonomía provincial. En este sentido, el artículo 88 de la PrEACLM, tras reiterar los elementos de la provincia constitucional, establece que los términos en que la comunidad autónoma garantizará la autonomía provincial son los mismos que se establecen en el artículo 82.2 para el municipio. Equiparación en la protección de su autonomía que es, sin duda, una muestra inmejorable del peso de la provincia en esta comunidad. Desde el punto de vista funcional, la propuesta de reforma establece una enumeración de las competencias provinciales que califica explícitamente como "propias" (artículo 89.1 de la PrEACLM). Junto a las que les atribuyan explícitamente la legislación autonómica y estatal, se le reconocen competencias instrumentales (que incluyen tanto la coordinación municipal como los habituales asesoramiento, cooperación y asistencia municipales), así como competencias materiales (prestación de servicios supramunicipales, aunque solo "cuando los municipios no puedan ejercerlos por sí mismos" y "en los términos y condiciones establecidos por la legislación autonómica"). Al respecto, hay que apuntar la insistencia del Estatuto en relación con el papel cooperador de las diputaciones provinciales para garantizar el ejercicio de las competencias municipales, papel que no solo aparece señalado en la sede apuntada, sino también en los artículos 80.a) de la PrEACLM, en relación con las competencias municipales delegadas, y 86.3 de la PrEACLM, relativo a las competencias propias de los municipios. En cuanto a la coordinación autonómica sobre la provincia, viene prevista por el artículo 88.2 de la PrEACLM, con carácter potestativo. La coordinación se extiende, no obstante, a cualquier competencia provincial que, eso sí, afecte al interés general de la comunidad, que como es habitual deberá ser declarado por ley autonómica.

Para acabar, incluimos en este apartado una referencia a la regulación de los consejos insulares en el nuevo Estatuto balear. Como ya ha quedado dicho, el carácter uniprovincial de la comunidad autónoma balear justifica la no referencia a la provincia en esta comunidad autónoma, que, en su lugar, cuenta con la isla como verdadera entidad local intermedia, de acuerdo con el amparo constitucional del artículo 141.4 de la CE. Sin

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

podernos detener ahora en exceso[34], sí conviene poner de relieve la especial atención que reciben los consejos insulares en el nuevo Estatuto balear. A lo largo del extenso capítulo IV del título IV (artículos 61 a 74), el nuevo Estatuto eleva de rango buena parte de la regulación contenida en la legislación autonómica relativa a los consejos insulares. Confirmando su doble naturaleza, como entidad local e institución autonómica, se regulan con cierto detalle su composición, régimen electoral y organización básica (Pleno, Presidente y Consejo Ejecutivo), así como una conferencia de presidentes, integrada por el presidente autonómico y los de los diferentes consejos insulares (artículo 74 del EAIB). En línea con el refuerzo del peso institucional de los consejos insulares, se prevé un listado de materias sobre las que el Estatuto les garantiza competencias propias (artículo 70 del EAIB) o funciones ejecutivas y de gestión (artículo 71), así como el expreso reconocimiento de su potestad reglamentaria (artículo 72 del EAIB). El sistema competencial se cierra con una cláusula que atribuye al Gobierno autonómico todas aquellas competencias que no correspondan específicamente a los consejos insulares (artículo 69 del EAIB). Particular interés reviste el juego del principio de diferenciación en la organización de los consejos insulares, ya que el Consejo Insular de Formentera, de reciente constitución, se halla sometido a un régimen especial (artículo 63.2 del EAIB).

4.3. La comarca

La comarca goza de una implantación desigual en las diferentes comunidades autónomas. Circunstancia que no es sino viva expresión del principio dispositivo de nuestro Estado autonómico, que permite diferenciar y singularizar los diferentes modelos de organización territorial en cada comunidad autónoma, superando, pues, el tradicional uniformismo en esta materia. Frente a la reproducción mimética del modelo provincial, los estatutos de autonomía pueden, en atención a las peculiaridades de la correspondiente comunidad autónoma, prever o no la creación de comarcas (artículos 141.3 y 152.3 de la CE). No obstante, su aparición plantea uno de los principales problemas con los que se ha encontrado la comarca allí donde se ha creado efectivamente, su peligro de superposición competencial con la provincia, singularmente en las comunidades autónomas pluriprovinciales. Los estatutos pueden y deben ayudar a fijar criterios para su distinción, especialmente allí donde quiera que vayan a coexistir necesariamente ambas entidades locales.

En los nuevos estatutos de autonomía, puede decirse que la comarca sufre tendencias de diverso alcance. Mientras en unos casos se ve potenciada respecto a lo que preveían los estatutos reformados, en otros, su importancia se ve diluida. En cualquier caso, los cambios habidos son, como ya hemos señalado, el resultado de asumir tendencias ya

34. Para un análisis más detallado, véase el comentario a los respectivos artículos previstos en Blasco Esteve, A. (dir.), *Comentaris a l'Estatut d'Autonomia de les Illes Balears*, Thomson-Civitas, Cizur Menor, 2008, p. 819-875.

consolidadas, de elevar de rango previsiones legislativas ya existentes, o en el menor de los casos, de corregir algunas disfunciones.

En primer lugar, si hay un Estatuto de autonomía en el que la comarca se ve potenciada, este es el de Aragón. Tal y como hemos avanzado, la comarca viene definida como una entidad de existencia estatutariamente obligatoria (artículos 5, 81.1 y 83 del EAAr), a diferencia del carácter potestativo que tenía en el Estatuto derogado. Aunque hasta el momento esta comunidad autónoma había seguido un proceso de comarcalización de base voluntarista en el que las comarcas se iban constituyendo a medida que las necesidades reclamaban su creación, el nuevo Estatuto consagra la comarca como una entidad de existencia necesaria, una vez que, por otra parte, ya se han constituido treinta y dos de las treinta y tres comarcas previstas en el mapa elaborado por la Ley 8/1996, de 2 de diciembre, de delimitación comarcal de Aragón.[35] Más allá incluso de su carácter obligatorio, las comarcas se definen como entidades "fundamentales para la vertebración territorial aragonesa", lo que no es sino un indicio más del relevante papel que el Estatuto ha querido otorgarles. Además de por la ubicación sistemática y la extensión del principal artículo en el que viene regulada,[36] la importancia de la comarca se confirma al atender a la delimitación de sus funciones. En este sentido, pese a que el artículo 83.3 del EAAr remite a una ley la determinación de los aspectos principales de la comarca, el apartado 2 de este mismo precepto fija ya que "Las comarcas tienen a su cargo la prestación de funciones y servicios y la gestión de actividades de ámbito supramunicipal, representando los intereses de la población y territorio comarcales en defensa de una mayor solidaridad y equilibrio territorial". Con mayor o menor precisión técnica, las referencias a la prestación de servicios y a la representación de intereses de su población y territorio parecen ser base suficiente para otorgar a la comarca el ejercicio de competencias en materias específicas y poder limitar a la provincia a un papel estrictamente cooperador (artículo 84 del EAAr). No obstante, se ha echado en falta, recogiendo lo que ya sucede en la práctica, la distinción de las competencias comarcales en atención a su origen autonómico y municipal.[37]

Contrariamente, en el caso de la Comunidad Valenciana, la comarca pierde protagonismo, al menos sobre la letra de su Estatuto de autonomía. En efecto, con el nuevo

35. Véase el Decreto legislativo 1/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de comarcalización de Aragón, y el Decreto legislativo 2/2006, de 27 de diciembre, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de delimitación comarcal de Aragón.

36. El artículo 83 del EAAr se sitúa después del relativo al municipio y justo antes que regula la provincia. Además este artículo está compuesto por tres apartados, igual que los que se dedican al municipio en el artículo 82, frente al único apartado que compone el artículo 84 dedicado al a provincia.

37. Tudela Aranda, J. "La organización territorial en las reformas estatutarias", en *Revista Aragonesa de Administración Pública*, núm. 29, 2006, p. 121-167 (p. 146).

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

texto, la comarca pasa de ser entidad de existencia obligatoria a tener carácter potestativo (artículo 65.1 del EACV). Se elimina, así, el mandato que el anterior Estatuto dirigía al legislador valenciano para que estableciese la división comarcal, puesto que la realidad ha venido a demostrar la falta de prioridad política en la comarcalización de esta comunidad autónoma. Comarcalización que parece será todavía más difícil después de que la reforma estatutaria haya reforzado el quórum necesario para la aprobación de la ley que habría de acordarla, pasándose de una mayoría absoluta a la mayoría de dos tercios (artículo 65.1 del EACV). Como ha criticado ya la doctrina, el paso atrás en la división comarcal ignora la trascendencia sociológica de la comarca en esta comunidad autónoma y pone de manifiesto la ausencia de un verdadero modelo territorial.[38] A pesar de ello, el Estatuto mantiene la definición de la comarca con una doble dimensión, de entidad local y división territorial autonómica, sin concretar, por otra parte, el papel que debiera atribuírsele. Pocos son los criterios funcionales con los que se puede delimitar el papel de la comarca como entidad local, ya que viene definida como una agrupación de municipios para la prestación de servicios y gestión de asuntos comunes (artículo 65.2 del EACV).

La comarca también pierde peso en Cataluña. Sin entrar ahora en ello, puesto que abordaremos el tema más adelante, avanzamos ya que el Estatuto de autonomía de Cataluña de 2006 marca una clara inflexión en relación con el tema comarcal. Frente a la posición central que tuvo en el Estatuto de 1979, configurándose como ente vertebrador de la organización territorial catalana, aparece ahora como una entidad secundaria. A pesar de que se mantiene su carácter obligatorio –ya veremos en qué términos– queda fuera de la organización territorial básica, que viene constituida por municipios y veguerías (artículos 83.1 y 2 del EAC).

Más allá de los casos anteriores, en el resto de nuevos estatutos de autonomía los cambios respecto a la comarca son de menor magnitud, siendo difícil su calificación como potenciadores o limitativos de la posición de dicha entidad local en el respectivo modelo territorial. No obstante, cabe decir que, salvo el Estatuto de autonomía de las Illes Balears, todos ellos contienen referencias a la comarca y lo hacen, con algún matiz, como una entidad local de existencia voluntaria.

Peculiar en este sentido es la regulación contenida en el Estatuto de autonomía de Castilla y León. Según el artículo 46.1 del EACyL, la comarca se configura en esta comunidad como "una agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas comunes". De conformidad con este carácter voluntario, la comarcalización del territorio autonómico pasa, tal y como prevé el apartado 2 del mismo artículo 46 del EACyL, por el necesario acuerdo de los municipios, pero también por la

38. Martín Mateo, R. y Rosa Montero, J. "La Administración local…", *op. cit.*, p. 524-525.

aprobación de una ley singular que determine en cada caso las competencias que le corresponderán a cada comarca. Ahora bien, si la voluntariedad en el proceso de comarcalización puede considerarse la regla general, el Estatuto contiene también una excepción al imponer la necesaria existencia de una concreta comarca, la de El Bierzo. Atendiendo una vez más a la realidad territorial preexistente, el Estatuto de autonomía garantiza la necesaria existencia de la hasta ahora única comarca que ha sido objeto de creación efectiva en esta comunidad autónoma.[39] Creación que ahora deviene, pues, una imposición estatutaria para el legislador ordinario, que deberá regularla con expresa consideración a "sus singularidades y su trayectoria institucional" (artículo 46.3 del EACyL).

En términos similares se expresa el Estatuto de autonomía de Andalucía, excepción hecha –claro está– de la garantía singular de comarca alguna. Sin excesivos cambios respecto a la situación precedente, la comarca se define también como "una agrupación voluntaria de municipios limítrofes con características geográficas, económicas, sociales e históricas afines" (artículo 97.1 del EAAnd). Como ya sucedía en el Estatuto derogado, la creación de comarcas se reserva a una ley del Parlamento, que establecerá también sus competencias, requiriéndose a su vez el necesario acuerdo de los municipios afectados, así como la aprobación del Consejo de Gobierno autonómico. Aunque caben distintas interpretaciones, parece que el Estatuto está pensando en un proceso de comarcalización singularizado, sin que la ley a la que se refiere el artículo 97.1 del EAAnd deba proyectarse necesariamente sobre todo el territorio. De todos modos, si algo queda claro en el Estatuto andaluz es que la comarca no es una prioridad en esta comunidad.[40]

Finalmente, tampoco ha apostado por la comarca la Propuesta de reforma del Estatuto de Castilla-La Mancha. En este caso, el artículo 77.2.a) de la PrEACLM se limita a prever la posibilidad de que una ley reconozca "la comarca como entidad local con personalidad jurídica y demarcación propia". La peculiaridad en esta comunidad autónoma, paradigma de la fragmentación del mapa municipal, es que, junto a esta posibilidad, el legislador puede reconocer la existencia de otras entidades supramunicipales de carácter tradicional como las de "Villa y tierra, el Señorío de Molina y análogos" [artículo 77.2.c) de la PrEACLM].

4.4. El área metropolitana

Junto a la provincia y la comarca, los estatutos de autonomía contienen también algunas breves referencias a las áreas metropolitanas. En términos generales, la regulación

39. Véase la Ley de las Cortes de Castilla y León 1/1991, de 14 de marzo, por la que se crea y regula la Comarca de El Bierzo.

40. Rivero Ysern, J. L. "El régimen local…", *op. cit.*, p. 864.

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

estatutaria de esta entidad supramunicipal viene a reflejar el escaso entusiasmo que esta figura ha despertado en nuestro ordenamiento hasta el momento.

De entrada, ni el Estatuto de autonomía de las Illes Balears ni la Propuesta de Castilla-La Mancha contemplan ninguna mención expresa a las áreas metropolitanas.[41] En el resto de nuevos estatutos, las previsiones son, como decimos, mínimas, limitándose la mayoría a explicitar la posibilidad de que una ley autonómica regule la creación de áreas metropolitanas (artículos 94 del EAAnd, 82.2 del EAAr, 93 del EAC y 49.1 del EACyL). En ningún caso hay, pues, definición o delimitación de funciones u organización que deba caracterizar a esta entidad local, remitiéndose siempre su concreción al legislador ordinario. Señalamos, en este punto, la particularidad del caso valenciano que impone un quórum reforzado para la aprobación de la ley de creación de áreas metropolitanas, pasando de la mayoría absoluta prevista en el Estatuto anterior a una mayoría de dos tercios, exigiéndose también la consulta a las entidades locales afectadas. El mismo procedimiento se prevé para la creación de las "agrupaciones de comarcas", sobre las que no se dan más datos.

Salvo el Estatuto aragonés, todos los textos contienen la referencia a las áreas metropolitanas en el marco de una enumeración, muchas veces confusa y a modo de cláusula de cierre, de "otras" agrupaciones de municipios o entidades supramunicipales. Como veremos a continuación, la naturaleza y, en consecuencia, el régimen jurídico de estas diversas agrupaciones difiere notablemente, por lo que hubiera sido recomendable una mayor delimitación entre sí.

4.5. Las entidades supramunicipales de carácter asociativo

Un último grupo de entidades locales que pueden intervenir en el ámbito supramunicipal es el compuesto por las llamadas fórmulas asociativas de municipios, que no son más que expresiones del derecho de asociación de los entes locales (mancomunidades, consorcios, etc.). Los estatutos de autonomía también contienen referencias a estas entidades.

Como ya hemos dicho, se echa en falta una distinción clara, en los estatutos, entre las agrupaciones de municipios de carácter forzoso, que tienen su origen en la voluntad del normador, en una imposición heterónoma, y las de carácter voluntario, que son expresión del derecho de asociación de los entes locales, de una decisión autónoma. La

41. Aunque es evidente su distinto fundamento respecto a las áreas metropolitanas, cabe señalar, sin embargo, que el Estatuto balear sí prevé una ley de capitalidad especial para el municipio de Palma (artículo 75.10 del EAIB). Por su parte, la propuesta castellano-manchega se refiere a la posibilidad de que la ley cree "agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y otros de carácter funcional con fines específicos" [artículo 77.2.c) de la PrEACLM].

existencia de ambos grupos de entidades obedece a fundamentos claramente distintos y su régimen jurídico debe ser también distinto.

Por lo que se refiere a las agrupaciones voluntarias, son dos los estatutos de autonomía que han recogido expresamente el derecho de asociación de los municipios (artículo 87.2 del EAC y artículo 75.7 del EAIB). Por otra parte, con la salvedad del Estatuto aragonés, todos los nuevos estatutos de autonomía prevén expresamente la posibilidad de recurrir a fórmulas asociativas. La diferencia la marca de nuevo el Estatuto valenciano, que se limita a reconocer dicha posibilidad de manera genérica para el conjunto de administraciones públicas (artículo 63.4 del EACV), sin hacer expresa referencia a las locales. En cambio, en el resto de casos, se mencionan las mancomunidades y los consorcios [artículos 94 del EAAnd, 87.2 del EAC, 49.1 del EACyL, 75.5 del EAIB, 77.2.d) y 78.2 de la PrEACLM]. Adicionalmente, algunos de ellos prevén también la creación de asociaciones de entidades locales para la representación y defensa de sus intereses (artículos 87.2 del EAC, 52 del EACyL y 75.7 del EAIB).

5. En especial, el nivel local supramunicipal en el Estatuto de autonomía de Cataluña

Expuestas las diferentes tendencias que se observan en la regulación del nivel local supramunicipal en los nuevos estatutos de autonomía, a excepción del catalán, es el momento ahora de adentrarnos precisamente en la regulación del espacio supramunicipal en Cataluña. Para ello, incidiremos, en primer lugar, en algunas particularidades del Estatuto catalán en relación con la organización territorial y el régimen local, que lo singularizan respecto al resto de estatutos, para dar paso de inmediato al análisis de los principales problemas jurídicos que plantea dicha regulación.

5.1. Organización territorial y gobierno local en el Estatuto de autonomía de Cataluña: algunas particularidades

Una primera particularidad de la reforma estatutaria catalana en relación con la organización territorial, y que supone un elemento novedoso respecto al modelo anterior, es la previsión contenida en el artículo 2.3 del EAC. Según este precepto, "Los municipios, las veguerías, las comarcas y los otros entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía". En esta disposición se ha focalizado la existencia de lo que ha dado en llamarse la "interiorización autonómica" de los entes locales catalanes, incluidos, por tanto, los del nivel supramunicipal. El problema reside en saber cuál es el significado de esta interiorización.

Para empezar, cabe decir que se trata de una interiorización institucional, los entes locales son parte del "sistema institucional" de la Generalitat. Y así lo confirma la ubicación sistemática del Estatuto. El gobierno local viene regulado como una de las instituciones de la Generalitat (capítulo VI del título II), a la vez que las haciendas locales lo están en el ámbito de la financiación de la Generalitat (capítulo III del título VI).

De entre las múltiples interpretaciones que cabría dar a priori a esta "interiorización institucional", entendemos que la voluntad del legislador estatutario ha sido la de expresar la voluntad de que la relación prevalente de los entes locales con las administraciones "superiores", estatal y autonómica se tuviera con la comunidad autónoma, de forma que ésta sea la interlocutora privilegiada con los entes locales.[42] No cabe, en nuestra opinión, una interpretación según la cual los entes locales "pertenecen" a la comunidad autónoma, ya que con ello se estaría vulnerando frontalmente la autonomía local, y eso quiere evitarlo el propio Estatuto al establecer que dicha interiorización lo es "sin perjuicio" de la autonomía de los entes locales (artículo 2.3 *in fine* del EAC). Es más, como resultado de la interiorización institucional, la comunidad autónoma se convierte en una de las principales implicadas en la garantía de la autonomía local.

Una segunda nota destacable del Estatuto catalán, ligada también a la idea de la interiorización, tiene que ver con el alcance de las competencias de la Generalitat en materia de organización territorial y régimen local. Como ya hemos visto con carácter general, los nuevos estatutos redefinen y, en esencia, amplían las competencias autonómicas de tal manera que incrementan su poder para dotarse de un modelo singularizado de organización territorial y régimen local. Ha quedado también dicho que el Estatuto catalán es el más ambicioso en este sentido. Se trata ahora de identificar en qué términos se ha concretado esta redefinición y ampliación competencial en el caso de Cataluña. Para ello, es necesario atender a los títulos competenciales regulados en los artículos 151 y 160 del EAC.

Por un lado, el artículo 151 del EAC establece la competencia exclusiva de la Generalitat en materia de organización territorial, título que aparece con sustantividad propia de manera novedosa respecto al anterior Estatuto. De acuerdo con la técnica del blindaje, esta competencia se extiende "en todo caso" a las submaterias que expresamente se enumeran y que son las siguientes: "a) la determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña;

42. Font Llovet, T., "Estado autonómico y gobierno local: El inicio de un nuevo ciclo", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2005*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2006, p. 20. También en Font Llovet, T., "El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía", en Font Llovet, T., Velasco Caballero, F., Ortega Álvarez, L., *El régimen local en la reforma de los estatutos*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 19.

b) la creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales; c) el establecimiento, mediante ley, de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local." Dejando a un lado el apartado c), se prevé que la Generalitat tenga competencia exclusiva para definir su propia estructura territorial. Exclusividad que debe interpretarse según la definición establecida en el artículo 110 del EAC y que debe permitir la definición de políticas propias. A pesar de que la competencia es exclusiva, no es menos cierto que el artículo 151 del EAC incluye un límite, según el cual esta competencia se ejercerá "respetando la garantía institucional establecida en los artículos 140 y 141 de la Constitución española". En definitiva, cualquier diseño del modelo de organización territorial de Cataluña debe respetar la garantía constitucional del municipio y de la provincia, en los términos en que viene definida en los artículos 140 y 141, respectivamente.

En cuanto al régimen local propiamente dicho, el Estatuto intenta recuperar la exclusividad modulada como consecuencia de la interpretación que la jurisprudencia constitucional venía haciendo del anterior artículo 9.1.8 del Estatuto de 1979, que asumía la competencia exclusiva sobre régimen local "sin perjuicio del artículo 149.1.18 de la CE". A tal efecto, el artículo 160 del EAC, por un lado, desmenuza la materia régimen local en un amplio listado de subsectores sobre el cual la Generalitat tendrá competencia exclusiva, siendo compartida en las cuestiones que queden fuera de dicho listado y, por otro, elimina la referencia a cualquier título del Estado. En términos generales, las submaterias se refieren a: *a*) las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales y entre estos últimos; *b*) la determinación de las competencias y de las potestades propias de los entes locales; *c*) el régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos; *d*) la determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos, y *e*) el régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales. Además, el artículo 160.3 del EAC atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva sobre el régimen electoral de los entes creados por ella, a excepción de los constitucionalmente garantizados.

Al margen de estas grandes declaraciones sobre la interiorización y la distribución de competencias, la principal novedad del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña es que, como hemos visto que sucede a nivel general, entra a regular sustantivamente la organización territorial. El Estatuto se preocupa por establecer, al menos en base de principios, el modelo de organización territorial que se quiere para Cataluña. La determinación de los entes locales que forman parte de esta organización territorial viene

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

establecida bien pronto en el ya citado artículo 2.3 del EAC, que se refiere a "los municipios, las veguerías, las comarcas y los otros entes locales que las leyes determinen". Si avanzamos en el articulado del Estatuto, es el capítulo dedicado específicamente al "Gobierno local" el que desciende con detalle al diseño de la organización territorial y perfila la posición de los diferentes entes locales que lo integran.

Desde el punto de vista sustantivo, el modelo de organización resultante de la regulación estatutaria se articula alrededor de los siguientes principios y tendencias: la organización territorial básica viene configurada por municipios y veguerías (artículo 83.1 del EAC); se refuerza la posición central del municipio y su autonomía (artículo 86 del EAC, entre otros); la comarca se constituye también en un ente necesario del nivel supramunicipal, aunque no tiene carácter básico y pierde peso respecto al modelo vigente (artículos 83.2 y 92 del EAC); se guarda silencio respecto a la provincia; y, finalmente, se prevé la posible existencia de otras entidades supramunicipales, derivadas bien del reconocimiento de las áreas metropolitanas, bien del derecho de asociación o de la voluntad de colaboración municipales (artículos 83.3 y 93 del EAC).

Dicho esto, el punto de partida en el análisis de la nueva organización territorial catalana, y en particular del nivel local supramunicipal, no puede ser otro que el de su ruptura con el modelo precedente. Como apuntábamos más arriba, el Estatuto de 2006 se caracteriza por la aparición y fuerte potenciación de la veguería y el paralelo debilitamiento del ente comarcal. Frente a la caracterización de la comarca como un ente de existencia obligatoria, que hacía el anterior artículo 5.1 del Estatuto de 1979, la nueva regulación deja la comarca en un plano secundario. A esta conclusión se llega también si atendemos a la diferente configuración que el Estatuto ha hecho de cada una de estas dos entidades locales.

Por su parte, la veguería viene configurada como un tipo de entidad local llamada a ocupar el protagonismo en el segundo nivel de gobierno local. Así se observa ya por la especial atención que le concede el legislador estatutario, dedicándole una sección específica (la tercera) del capítulo sobre el gobierno local. En concreto, la veguería forma parte de la organización territorial básica de Cataluña (artículo 83.1 del EAC), tiene reconocida naturaleza territorial (artículo 90.2 del EAC) y autonomía (artículo 90.2 del EAC) así como su presencia en el Consell de Governs Locals (artículo 85 del EAC). Significativamente, el Estatuto se refiere a ella como "gobierno local", y no simplemente como entidad local.

El plano secundario de la comarca queda confirmado por contraste con la regulación de la veguería. La comarca viene regulada principalmente en el artículo 92 del EAC, dentro de la sección cuarta relativa a "los otros entes locales supramunicipales". Según el artículo 83 no forma parte de la organización territorial básica de Cataluña, aunque sí

lo hace "en todo caso" del ámbito supramunicipal. Tampoco tiene garantizada estatutariamente su presencia en el Consell de Governs Locals (artículo 85 del EAC), ni goza, según el Estatuto, de naturaleza territorial ni autonomía, siendo el legislador autonómico quien deberá decidir sobre su efectiva atribución o no (artículo 92.2 del EAC). Por supuesto, las referencias a la comarca lo son como "entidad local".

5.2. El diseño del nivel local supramunicipal en el Estatuto de autonomía de Cataluña: algunas cuestiones conflictivas

En el contexto que acabamos de describir, cobra particular relevancia el diseño y articulación de la pluralidad de entidades que componen el segundo nivel de gobierno local y, en especial, la regulación de la veguería, principal novedad respecto al modelo de organización territorial vigente. Veamos, pues, a continuación, algunas de las principales incógnitas que se plantean al respecto.

5.2.1. El silencio estatutario en relación con la provincia y la aparición de la veguería

El problema más relevante que plantea el nuevo Estatuto en relación con el segundo nivel de gobierno local es el encaje constitucional de la regulación estatutaria de la veguería. Que es un problema queda demostrado por el hecho de que los artículos del Estatuto que regulan las veguerías (artículos 90 y 91 del EAC) han sido objeto de impugnación a través del recurso de inconstitucionalidad interpuesto ante el Tribunal Constitucional por el Partido Popular. A la espera de la correspondiente sentencia y partiendo de un enfoque posibilista, que respeta, por tanto, la actual jurisprudencia constitucional en la materia, realizamos algunas consideraciones sobre esta problemática.[43]

Según el artículo 90 del EAC, la veguería se define con una doble naturaleza, como "gobierno intermunicipal de cooperación local" y como "ámbito territorial de la Generalitat para la organización de sus servicios". No hay duda de que los problemas de constitucionalidad tienen que ver con la primera dimensión de la veguería, su condición de entidad local. En ella nos centramos, partiendo, por un lado, del silencio del Estatuto respecto a la provincia, y, por otro, de lo previsto por el artículo 91.3 del EAC, según el cual "los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones".

El interrogante principal reside en cómo interpretar la aparición de la veguería y el consiguiente silencio estatutario respecto a la provincia, cuya existencia goza de garantía

43. Para un análisis más completo de esta cuestión, véase Gracia Retortillo, R., *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Huygens Editorial, Barcelona, 2008, especialmente p. 143-232.

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

constitucional, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional vigente desde su STC 32/1981. En el fondo, se trata de determinar cuál es, en el texto del nuevo Estatuto catalán, la relación existente entre la provincia constitucional y la veguería estatutaria, considerando ambas instituciones en su exclusiva naturaleza de entidad local.

Tres son las tesis interpretativas posibles para dar respuesta a este interrogante: la coexistencia de la veguería y la provincia, la sustitución de la provincia por la veguería o bien la identificación entre ambas.[44]

Según la tesis de la coexistencia, la veguería *convive* con la provincia en Cataluña, esto es, viene a sumarse a ella. La veguería es un tipo de entidad local distinto a la provincia y que no la sustituye. En definitiva, el nuevo Estatuto habría creado un nuevo tipo de ente local intermedio, adicionando, de este modo, un nuevo nivel de gobierno local. Ciertamente, esta tesis sería constitucional (artículos 141.3 y 152.3 de la CE), pero, en nuestra opinión, no es la querida por el Estatuto. En primer lugar, porque no encaja con el silencio estatutario respecto a la provincia. La coexistencia apuntada supone la pervivencia de la provincia. Pero es que además las escasas referencias a la provincia que hay en el texto estatutario tampoco se adecuan a la convivencia entre ambas instituciones. Una buena prueba de ello es la previsión del artículo 91.3 del EAC que establece que los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones. Mantener la coexistencia de ambas entidades locales conduciría al absurdo de que dos tipos distintos de entidades locales comparten una misma instancia de gobierno y administración. Más allá de su inadecuación a la literalidad del Estatuto, la tesis de la coexistencia tampoco puede compartirse por ser contraria a los principios de simplificación y racionalidad administrativa. Principios sobre los que parecía haber un amplio consenso a la hora de llevar a cabo la reforma territorial en Cataluña y que ahora se verían frontalmente vulnerados, de aceptarse esta tesis.[45]

Descartada, pues, la tesis de que la veguería se añada a la provincia persisten todavía dos interpretaciones posibles. Debemos preguntarnos si la veguería "sustituye" o "es" la provincia en Cataluña.

La tesis de la sustitución vendría a afirmar que la veguería *sustituye* a la provincia en Cataluña. El Estatuto crearía un nuevo tipo de ente local distinto de la provincia que ocupa su lugar y que, por tanto, supondría la desaparición de la provincia como entidad

44. Sobre estas tres interpretaciones, véase, además de la obra citada anteriormente, el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el EAC, por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, p. 71-74. El recurso está disponible en http://estaticos.elmundo.es/documentos/2006/07/31/recurso.pdf (última consulta, 20 de abril de 2008).

45. Véase, por ejemplo, el *Informe sobre la revisió del model d'organització territorial de Catalunya* (conocido como "Informe Roca"), elaborado por una comisión de expertos nombrada por Acuerdo del Gobierno catalán de 3 de abril de 2000, a instancia de los diferentes grupos parlamentarios.

local en Cataluña. A pesar de que esta tesis parece encontrar apoyo en la literalidad del propio artículo 91.3 del EAC, que se refiere a la "sustitución" de las diputaciones por los consejos de veguería, en nuestra opinión, no es la que se ajusta al Estatuto. Leído con atención, este precepto no se refiere a los tipos de entidad local (veguería y provincia), sino a sus instancias de gobierno y administración (consejo de veguería y diputación). Lo que afirma, por consiguiente, el controvertido precepto estatutario no es que la veguería sustituye a la provincia, sino que el consejo de veguería sustituye a la diputación provincial, sin que se diga nada sobre la entidad local. De ahí que sea necesario recurrir a la interpretación.

Pero, más allá de estas consideraciones, la tesis de la sustitución no es admisible porque es contraria a la garantía constitucional de la existencia de la provincia, tal y como ha sido deducida de la Constitución por nuestro Tribunal Constitucional. Entendido así, aceptar la tesis de la sustitución pasaría, como mínimo, por un cambio en la jurisprudencia constitucional. Cambio ciertamente posible, pero, poco probable, a la luz de su largo arraigo. La respuesta la dará el Tribunal Constitucional, ya que necesariamente deberá pronunciarse sobre esta cuestión, a raíz del consabido recurso.

Más allá de la viabilidad de este cambio jurisprudencial, lo cierto es que del texto estatutario no puede deducirse la sustitución de la provincia por la veguería, tal y como la hemos definido. Por el contrario, avanzamos ya nuestra posición favorable a la tesis de la identificación. Según esta interpretación, la veguería *es* la provincia en Cataluña, con un nombre y una instancia de gobierno distintos. La veguería es el nombre que, por obra del nuevo Estatuto, recibe la provincia en Cataluña, y cuyo gobierno viene atribuido a los consejos de veguería. El Estatuto catalán se ha limitado solo a singularizar la provincia constitucional a las peculiaridades de Cataluña, cambiando su denominación y su aparato organizativo, sin suprimir la provincia, y manteniendo el resto de sus características esenciales. De lo que se trata es de analizar si estos cambios son adecuados a la Constitución. Y, en definitiva, si afectan o no a la garantía constitucional de la provincia. En nuestra opinión, existen argumentos suficientes para admitir la constitucionalidad de ambos cambios.

Por un lado, en la medida en que la veguería es la provincia en Cataluña la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería encuentra su amparo constitucional en el artículo 141.2 de la CE, que permite que el gobierno y la administración autónoma de la provincia sean encomendados a "otras corporaciones de carácter representativo" distintas de la diputación, lo que, por otra parte, impone la configuración de los consejos de veguería como instancias representativas.

Asimismo, existen también argumentos suficientes para defender la constitucionalidad del cambio de nombre por medio del Estatuto de autonomía. Un primer argumento

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

pasa por entender, como hacemos, que la denominación del tipo de ente local no forma parte de la garantía constitucional de la provincia. No es un elemento esencial que no pueda ser alterado por el legislador estatutario. Es más, la específica función constitucional del Estatuto a través de la cual completa la organización territorial autonómica le habilita para proceder a este cambio. Buena prueba de ello son otros precedentes estatutarios que han realizado la modificación del nombre de un tipo de ente local, como el artículo 6.1 del Estatuto de autonomía de Asturias, que dispone que los municipios reciben, en esta comunidad, el nombre tradicional de concejos.

En definitiva, la tesis de la identificación es la única que, en nuestra opinión, se ajusta a la literalidad del nuevo Estatuto catalán a la vez que respeta la garantía constitucional de la existencia de la provincia. Con ello no estamos sino recordando lo que ya dijo el Consell Consultiu con ocasión del Dictamen emitido sobre la propuesta de reforma de Estatuto de autonomía de Cataluña.[46] Lo que hace el Estatuto es modificar la denominación del tipo de ente local "provincia", así como su instancia habitual de gobierno, la "diputación", respetando el resto de elementos que configuran la garantía constitucional de la provincia, que son los esenciales. En efecto, la regulación estatutaria de la veguería contiene, a excepción del nombre y la instancia de gobierno, los mismos rasgos que la Constitución garantiza a la provincia: autonomía, carácter representativo y atribución de funciones de cooperación y asistencia a los municipios (artículo 90 del EAC).

5.2.2. La alteración de los límites provinciales y el mapa de las veguerías

Afirmado el respeto de la veguería estatutaria a la garantía constitucional de la provincia, otra de las cuestiones problemáticas que se plantea a raíz de la regulación estatutaria de las veguerías es el de la fijación de su mapa territorial. Al respecto, cabe decir que el Estatuto catalán no ofrece apenas criterios para proceder a dicha delimitación. Las únicas referencias más o menos directas a esta cuestión son las que se contienen en el artículo 91.4 del EAC, que, por una parte, reserva al legislador autonómico "la creación, modificación y supresión de las veguerías" y, por otra, prevé que la "alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto por el artículo 141.1 de la Constitución".

La cuestión central es, pues, cómo articular la ley autonómica con la ley orgánica para proceder a la implantación del futuro mapa de veguerías. Mapa que, como apuntan

46. Dictamen núm. 269 del Consell Consultiu en relación con la Propuesta de reforma del Estatuto de autonomía de Cataluña. *Butlletí Oficial del Parlament de Catalunya* núm. 217, de 6 de septiembre de 2005, p. 21-23.

todas las propuestas, comportará un aumento del número actual de provincias. De lo que se trata es, pues, de determinar la intervención que le corresponde a cada legislador.

Una posible solución pasaría por entender que el legislador autonómico podrá regular el procedimiento de creación, modificación y supresión de veguerías, pero en todo caso deberá incorporar como trámite al mismo la aprobación de una ley orgánica, a modo de "autorización o validación". Solo si media ley orgánica que apruebe la alteración de los límites provinciales, cabrá que el Parlamento de Cataluña cree, modifique o suprima veguerías-provincias.

Las soluciones pueden ser varias, pero, si partimos de la tesis de la identificación entre ambas entidades, la creación de nuevas veguerías-provincias requiere, en todo caso, la necesaria intervención de la ley orgánica, por expreso mandato constitucional y también estatutario. En este sentido, no compartimos las tesis que defienden que el requisito de la ley orgánica debe entenderse limitado a la alteración de los límites territoriales de la provincia únicamente en su dimensión de circunscripción electoral, sin que, por tanto, deba exigirse ley orgánica cuando, como en el caso de las veguerías, solo se modifican los límites de la provincia-ente local.[47] Nuestra objeción principal a esta tesis se encuentra hoy en el propio contenido del Estatuto de autonomía de Cataluña, puesto que es su mismo artículo 91.4 del EAC el que remite al artículo 141.1 de la CE, que exige ley orgánica para alterar los límites de las provincias. Además, el Estatuto no incide para nada en el tratamiento de la provincia como circunscripción electoral a las elecciones generales.

5.2.3. Las competencias de la Generalitat sobre los órganos de gobierno y el régimen electoral de las veguerías

La última observación relativa a las veguerías tiene por objeto el alcance de las competencias de la Generalitat en relación con la regulación de sus órganos de gobierno y su régimen electoral. Ya hemos visto que el Estatuto catalán ha procedido a un incremento competencial de la Generalitat en materia de organización territorial y de régimen local. No obstante, de la lectura del artículo 160.1 del EAC, surge la duda de si la Generalitat tendrá competencia exclusiva o por el contrario compartida, en relación con la determinación de los órganos de gobierno de los entes creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de acuerdos [artículo 160.1.d) del EAC]. El interrogante reside en si dicha competencia alcanza o no a la veguería. La respuesta pasa obviamente

47. Véase Ferret Jacas, J. "Nuevas reglas de distribución de competencias sobre el régimen local", en Font Llovet, T. (dir.), *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2007, especialmente p. 39-41.

por determinar si la veguería es o no un "ente creado por la Generalitat". Si sostenemos que la veguería es la provincia en Cataluña, como aquí hacemos, no cabe afirmar que ésta sea un tipo de ente local creado por la Generalitat. Por el contrario, la veguería, en la medida en que se identifica con la provincia, es un tipo de ente local con origen constitucional. En consecuencia, la tesis de la identificación supone afirmar la competencia compartida de la Generalitat en relación con los órganos de gobierno de la veguería. Carácter compartido que también viene corroborado si atendemos al artículo 91.4 del EAC, que dispone que una ley regulará el "desarrollo" del régimen jurídico de las veguerías, expresión que, contrariamente al "establecimiento" que preveían las primeras redacciones estatutarias, permite dar entrada al legislador básico estatal.

Una reflexión similar debemos hacer respecto a la competencia de la Generalitat sobre el régimen electoral local que se extiende, con carácter exclusivo, a los entes creados por la Generalitat, a excepción de los constitucionalmente garantizados (artículo 160.3 del EAC). De conformidad con las reflexiones anteriores, si veguería y provincia son el mismo tipo de entidad local, la veguería es un tipo de ente local constitucionalmente garantizado, y, en consecuencia, la Generalitat carece de competencia para regular su régimen electoral.

5.2.4. El mapa comarcal

Ya ha quedado dicho que la comarca pierde el protagonismo que tuvo en el anterior Estatuto y que lo hace a favor de una "nueva" entidad local: la veguería. Más allá de este dato, los problemas que plantea la regulación estatutaria del ente comarcal se centran en la determinación de su carácter obligatorio o no en todo el territorio de Cataluña.

El artículo a considerar, a estos efectos, es el 83.2 del EAC, que establece que "El ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que serán reguladas por una ley del Parlamento". A nuestro parecer, este precepto configura la comarca como un tipo de entidad local de existencia estatutariamente necesaria. No puede olvidarse que dicha disposición se incluyó como resultado de las últimas negociaciones políticas habidas durante la tramitación del Estatuto en el Parlament de Cataluña. Fruto de estos acuerdos, la comarca pasó de ser una agrupación voluntaria de municipios a tener esa existencia estatutariamente impuesta.

Lo que no queda tan claro es que la división comarcal deba extenderse necesariamente a todo el territorio autonómico. Ciertamente, podría pensarse que tanto la peculiar literalidad con que se expresa el artículo 83.2 del EAC ("el ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso…"), como el mismo procedimiento de tramitación estatutario en este punto refuerzan la idea de que todo el territorio de Cataluña debe

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

quedar integrado en la organización comarcal. Sin embargo, cabe también pensar que el Estatuto no impone la división en comarcas de todo el territorio. Así, sería posible que una ley regulase las comarcas como agrupación forzosa de municipios, pero presente únicamente en determinadas zonas de Cataluña, allí donde realmente fuesen necesarias, permitiendo una mejor articulación con las veguerías y, en su caso, las áreas metropolitanas. Un argumento a favor de esta posibilidad sería la exclusión de la comarca como parte de la organización territorial básica de Cataluña (artículo 83.1 del EAC). Mientras todo el territorio debería estar distribuido en municipios y veguerías, de acuerdo con su carácter básico, esto no sería necesario en el caso de las comarcas, que carecen de dicha condición.[48]

De todos modos, tanto si se admite que la división comarcal debe extenderse a todo el territorio de Cataluña como que puede limitarse solamente a una parte, sería aconsejable que en la regulación de las comarcas tuviera presencia el principio de diferenciación, expresamente recogido ahora en el nuevo Estatuto. La configuración de las comarcas, desde todos los puntos de vista posibles (territorial, organizativo, competencial), debe realizarse de una forma flexible, de manera que permita una correcta adaptación a las necesidades de cada caso y una adecuada articulación con el resto de entidades supramunicipales (principalmente, veguerías y áreas metropolitanas).

6. Primeros pasos en el desarrollo estatutario de la organización y el gobierno local

Conocidas las tendencias de los nuevos estatutos en relación con la organización territorial y el régimen local, cabe plantearse, a modo de conclusión, cuáles son los pasos que han dado los legisladores autonómicos en la materia, como resultado de este nuevo marco estatutario. Pues es evidente que la nueva regulación, tanto sustantiva como competencial, obliga a los diferentes legisladores autonómicos a desarrollar y adaptarse a este nuevo marco.

En términos generales, puede decirse que los legisladores autonómicos están siendo algo perezosos, ya que son muy pocas las leyes institucionales que se han aprobado hasta la fecha. Particularmente, en materia de organización territorial y gobierno local son contadas las nuevas normas que han entrado hasta ahora en vigor, tras las reformas estatutarias. A modo de ejemplo, debe saludarse favorablemente la aprobación de la Ley 20/2007, de 17 de diciembre, que crea el Consejo Andaluz de Concertación

48. A favor de esta opción, Mir Bagó, J., "La regulación de las veguerías en el nuevo Estatuto de Cataluña", en Font Llovet, T. (dir.). *Anuario del Gobierno Local 2006*, Fundación Democracia y Gobierno Local-Institut de Dret Públic, Barcelona, 2007, p. 79-103 (p. 96).

Local. La prioridad temporal de su aprobación permitirá que los entes locales andaluces puedan participar en los procedimientos normativos que están llamados a sucederse en materia local en esta comunidad.

Más allá de casos puntuales como este, nos hallamos todavía en fases muy preliminares en la elaboración, por ejemplo, de las nuevas leyes de gobierno y administración local que deben adaptarse al nuevo marco estatutario. De entre todos estos trabajos previos, que nos consta se están llevando a cabo –con mayor o menor intensidad– en buena parte de las comunidades aquí analizadas, se entenderá que destaquemos –en coherencia con la mayor atención que también le hemos prestado anteriormente– los que se están realizando en Cataluña.

En el último trimestre de 2008, se presentó públicamente el "Documento de bases para la elaboración de un Anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña",[49] elaborado por un grupo de expertos y auspiciado por el Departament de Governació i Administracions Públiques, como el texto que pretendía abrir el debate para la posterior redacción del texto legal. Precisamente en los meses posteriores, ha empezado a circular también un borrador de Anteproyecto de ley de gobiernos locales de Cataluña (en adelante, ALGLC),[50] que pretende aprobarse por el Gobierno durante el primer semestre de 2009. Teniendo en cuenta que entre ambos textos existen algunas diferencias notables, a continuación, queremos únicamente exponer de forma breve cómo se tratan, sobre todo en el texto articulado, algunas de las cuestiones que hemos analizado como más conflictivas respecto al segundo nivel de gobierno local diseñado por el nuevo Estatuto catalán.

Con carácter general, cabe señalar que el ALGLC no diseña un modelo completo de organización territorial, sino que se remite a otras leyes distintas para acabar de definir algunas cuestiones, que dicho sea de paso, son trascendentales para ese diseño. Por ejemplo, además de la ley del Consell de Governs Locals, la del área metropolitana de Barcelona, se prevé la existencia de una ley de "migración o transferencia" de las diputaciones a los consejos de veguería.

En relación con la veguería, los trabajos parten de la tesis de la sustitución de la provincia. Aunque no lo explicitan en estos términos, así puede deducirse claramente del citado documento de bases y del alcance de la regulación realizada por el ALGLC. Como hemos dicho anteriormente, a día de hoy la admisión de esta interpretación

49. Texto disponible en www.gencat.cat.

50. El texto del borrador manejado es el *Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya* firmado, en Santa Maria de Poblet, con fecha de septiembre de 2008, por el Departament de Dret Públic de la Universitat Rovira i Virgili.

exige –como mínimo– que el Tribunal Constitucional modifique su doctrina sobre la garantía de la existencia de la provincia. Es por ello que, como también hemos justificado, aquí defendemos la tesis de la identificación entre provincia y veguería.

Adicionalmente, hay que tener en cuenta que la opción por una u otra tesis interpretativa no es inocua desde el punto de vista jurídico, sino que reviste consecuencias importantes, especialmente en cuanto al alcance de las competencias de la Generalitat para regular los órganos de gobierno, el régimen electoral y el territorio de las veguerías. En este sentido, partiendo de la tesis de la sustitución, ambos documentos apuestan por la competencia exclusiva del legislador autonómico para regular tanto los órganos como el régimen electoral de las veguerías. Además, no hacen referencia alguna a la necesidad de ley orgánica para crear, modificar o suprimir veguerías. Nos remitimos a lo expuesto anteriormente para justificar que, de acuerdo con la tesis de la identificación, el régimen electoral de las veguerías será competencia estatal, mientras que la regulación de los órganos de gobierno estará sometida a las bases estatales (bases, que será necesario inferir). Asimismo, según la tesis que defendemos, la creación y posterior modificación del mapa de veguerías exige ley orgánica.

Por otra parte, interesa destacar que, desde el punto de vista funcional, existe una clara voluntad por potenciar la veguería, atribuyéndole no solo competencias instrumentales, sino también competencias en sectores materiales específicos. Con ello, la veguería se configura como un ente representativo de una colectividad a la que sirve mediante competencias propias. Esta opción es, en nuestra opinión, completamente legítima y ajustada al Estatuto, pero abre un nuevo problema. La atribución de competencias materiales a un ente público no puede desvincularse de su legitimidad. Si lo que se pretende es dotar a la veguería de competencias sectoriales propias en las que los destinatarios últimos van a ser los ciudadanos, y no los municipios, parece que el régimen de elección indirecta pierde toda su legitimidad. Si lo que se quiere es que la veguería ostente competencias materiales, esto debería traducirse en un régimen de elección directa, tal y como, por otra parte, es la regla general en el Derecho comparado europeo. El problema es, como sabemos, que, de acuerdo con la tesis de la identificación, el legislador catalán no puede disponer del régimen electoral por ser materia reservada al Estado.

Por otra parte, los documentos no definen el número ni los límites territoriales de las veguerías. Ciertamente, ello puede ser el resultado de una opción legislativa prudente, ante la sensibilidad inherente a los debates territoriales. Sin embargo, la cuestión del número de entidades no es en absoluto irrelevante porque ello condiciona la naturaleza y posibles funciones del ente que desea implantarse. En este sentido, parece lógico que la delimitación del mapa se realice, al menos, de manera paralela en el tiempo a la configuración del régimen jurídico de las veguerías. Opción que no excluye, por otra

Anuario del Gobierno Local 2008
ISSN: 2013-4924
Fundación Democracia y Gobierno Local
Institut de Dret Públic

parte, la posibilidad de implantación gradual y progresiva del mapa que se defina, si así lo exigen las circunstancias.

En relación con la comarca, los textos analizados reconocen la nueva situación de este ente en el Estatuto catalán y reducen su peso en la organización territorial. No obstante, existen algunas diferencias entre el documento de bases y el ALGLC. Mientras el primero configura la comarca como un ente prestacional meramente administrativo, el ALGLC mantiene una organización institucional fuerte, designando al Consejo de Alcaldes como máximo órgano político. Por otra parte, a pesar de que el documento de bases parecía afirmar que no era necesaria la extensión de la división comarcal a todo el territorio, el ALGLC no acaba de pronunciarse claramente al respecto, en la medida en que, si bien establece que la organización comarcal se extiende a todo el territorio de Cataluña, inmediatamente después excluye de ella al Valle de Arán. Como hemos visto, este es un tema poco claro en el Estatuto.

A pesar de que el documento de bases no dedicaba especial atención al área metropolitana, puede decirse que el ALGLC la configura como una entidad local de carácter territorial, fuerte desde el punto de vista competencial. Su creación será por una ley específica. Parece, pues, que ha llegado el momento de dar un nuevo giro al tratamiento que recibe el hecho metropolitano de Barcelona, y hacerlo con coherencia y celeridad. El área metropolitana de Barcelona es una realidad económica y social potente que debe tener una institucionalización que le otorgue la visualización y la capacidad de dirección y actuación coordinadas que necesita. Sobre todo teniendo en cuenta que hoy en día las áreas metropolitanas ya no son únicamente la respuesta a un problema urbanístico o a un problema de prestación de servicios. Hoy las áreas metropolitanas añaden a las funciones originarias las de programación económica, formulación de planes estratégicos, configuración de un desarrollo urbano sostenible, tratamiento de problemas como la migración y la cohesión social, potenciación de la presencia de esta realidad en el mundo y establecimiento de relaciones con otras áreas de naturaleza similar. Y todo eso requiere una organización propia y *ad hoc*. En este sentido, y a la espera de la solución definitiva por ley, debe ser bien recibida la recentísima creación del consorcio del área metropolitana de Barcelona, como paso previo a dicha institucionalización.[51]

51. El 29 de enero de 2009 se aprobaron los estatutos del Consorcio del Área Metropolitana de Barcelona.