

---

# Compás de espera en la jurisprudencia constitucional sobre autonomía local

Luis Pomed Sánchez  
*Profesor titular de Derecho Administrativo.*  
*Letrado del Tribunal Constitucional*

1. **¿Cuándo pierde objeto un conflicto en defensa de la autonomía local? La STC 47/2008 altera el criterio**
2. **A la espera de la sentencia sobre el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña**
  - 2.1. Disposiciones estatutarias relativas al gobierno local impugnadas
  - 2.2. Algunas reflexiones a partir de la doctrina constitucional
    - 2.2.1. Interiorización y carácter bifronte del régimen local.
    - 2.2.2 Sobre la idoneidad del Estatuto de autonomía para garantizar la autonomía local.
    - 2.2.3. Provincias y veguerías

En 2008 se ha apreciado una notable reducción del número de autos y sentencias dictados por el Tribunal Constitucional.<sup>1</sup> Esta menor producción de resoluciones definitivas motivadas parece ser consecuencia de la dedicación que el Tribunal Constitucional está prestando al estudio y deliberación del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados contra el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, aprobado por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio.

En lo que aquí estrictamente interesa, esa reducción en el número de pronunciamientos motivados de nuestro Tribunal Constitucional se ha traducido en la práctica inexistencia de resoluciones en materia de autonomía local. Hasta el punto de que solo cabe mencionar la STC 47/2008, de 11 de marzo, que reviste cierto interés a este respecto, acaso limitado a lo procesal, pues la citada sentencia declara la extinción de un conflicto en defensa de la autonomía por desaparición de su objeto. La conclusión alcanzada en este conflicto por el Pleno del Tribunal Constitucional resulta harto discutible porque parece vincular la pervivencia del conflicto con la vigencia de la norma con rango de ley a la que se achaca la vulneración de la autonomía local constitucionalmente garantizada, con abstracción de la eventual pervivencia de la controversia planteada en el proceso constitucional.

---

1. En 2008 se dictaron un total de 187 sentencias, siendo así que en 2007 se habían alcanzado las 265 (lo que ya suponía una disminución respecto de las 365 sentencias dictadas en 2006); en este mismo año se dictaron 398 autos, cifra sensiblemente inferior a los 471 de 2007 (sustancialmente coincidente con los 477 de 2006).

El criterio se aleja del seguido por el Tribunal Constitucional para los procesos de contenido competencial y se aproxima al empleado en los recursos no competenciales, sin apenas atender a la posible ultraactividad de los preceptos legales discutidos, siendo así que, en esta ocasión, esa ultraactividad –establecida por intermedio de la *lex superveniens*– podría dar lugar, de aceptarse la tesis de la parte actora, a apreciar que esa norma sobrevenida habría de incorporarse al objeto del proceso porque su aplicación conllevaba la definitiva consumación de la infracción constitucional denunciada. La paradoja estriba en que la sentencia se aparta igualmente, bien que sin hacerlo expreso, del criterio seguido con anterioridad, que era justamente el aplicado en los recursos de contenido competencial.

Todo parece indicar que 2009 será el año en el que se resuelva el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por más de cincuenta diputados del Partido Popular contra el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña. Por ello parece conveniente avanzar el interés que esta resolución puede tener para la definición de la doctrina constitucional en materia de autonomía local. Al menos en lo que atañe a algunos de los aspectos específicamente controvertidos en ese proceso constitucional.

## **1. ¿Cuándo pierde objeto un conflicto en defensa de la autonomía local? La STC 47/2008 altera el criterio**

El 16 de diciembre de 2000 los ayuntamientos de Torrent, Alaquàs, Quart de Poblet, Xirivella, Mislata, Sedaví, Burjassot, Puçol, Benetússer, Emperador y Aldaia plantearon un conflicto en defensa de la autonomía local frente a la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, de supresión del Área Metropolitana de L’Horta. Concretamente, las citadas entidades locales controvertían la constitucionalidad del artículo 2, donde se regulaba la Comisión Mixta paritaria Gobierno autonómico-municipios del área metropolitana que debía llevar a cabo las transferencias de personal y medios patrimoniales materiales y financieros del Consell Metropolità de l’Horta, así como de la disposición transitoria de la referida ley, por la que se habilitaba al Gobierno valenciano para que realizase las actuaciones necesarias que asegurasen el normal funcionamiento de los servicios del área metropolitana “hasta que no se hayan creado nuevos organismos que gestionen y coordinen las competencias supramunicipales”.

Los actores rechazaban el primero de estos preceptos legales porque atribuía al Gobierno autonómico capacidad de disposición sobre unos medios personales y materiales que, suprimida la entidad metropolitana, no podían tener otro destino que su reversión a los municipios que la integraban. En opinión de las corporaciones locales promotoras del conflicto, esta disposición sobre medios ajenos vulneraría la autonomía local constitucionalmente garantizada, que comprende el derecho de los entes locales a participar,

mediante órganos propios, en cuantos asuntos les atañen, como sería aquí el caso. Con respecto a la disposición transitoria, se le reprochaba vulneración de los criterios generales que sobre las competencias locales se contienen en diversos preceptos de la LBRL y a los cuales debe someterse el legislador autonómico al regular las materias de su competencia conforme a la doctrina establecida en la STC 214/1989, de 21 de diciembre.

Previa la subsanación de algunas deficiencias que padecía, el conflicto fue admitido a trámite el 8 de mayo de 2001, dándose traslado a las instancias mencionadas en el artículo 75. quinquies.2 de la LOTC, para que pudieran personarse y formular alegaciones. En este trámite, las representaciones de las Cortes Valencianas y de la Generalitat Valenciana coincidieron en apuntar que el conflicto había perdido sobrevenidamente su objeto como resultado de la derogación de la ley autonómica controvertida por la Ley 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana. De esta alegación común se dio traslado a la representación de los municipios actores, quienes rechazaron que el conflicto hubiera perdido objeto, pues los preceptos impugnados habían sido aplicables desde la entrada en vigor de la Ley 8/1999 y hasta su derogación por la Ley 2/2001.

La tramitación procesal del conflicto se cerró, en los términos descritos, el 17 de septiembre de 2001.<sup>2</sup> Seis años y medio después se dicta la STC 47/2008, de 11 de marzo, en la que se acuerda “declarar extinguido por pérdida de objeto el conflicto en defensa de la autonomía local núm. 6613-2000, planteado en relación con el artículo 2 y la disposición transitoria de la Ley de la Generalitat Valenciana 8/1999, de 3 de diciembre, por la que se suprime el Área Metropolitana de L’Horta”.

Esta conclusión se alcanza por las razones expuestas en el fundamento jurídico 2 de la sentencia que nos ocupa, donde se afirma lo siguiente:

“podemos apreciar que la Ley 8/1999 ha agotado sus efectos, pues la misma se dirigía, según se deduce de su propio título y exposición de motivos, a la supresión del Área Metropolitana de L’Horta estableciendo los criterios que habrían de regir en la ordenada realización del proceso de supresión de la citada área metropolitana. En relación con

---

2. Debe hacerse notar, no obstante, que entre los “antecedentes” de la sentencia que ahora reseñamos figura un peculiar número 11 de este tenor: “Mediante acuerdo adoptado el día 23 de mayo de 2002, publicado en el DOGV de 27 de junio de 2002, el Gobierno valenciano aprobó definitivamente las propuestas de transferencias del personal y de los bienes, derechos y obligaciones del extinto Consell Metropolità de l’Horta a la entidad metropolitana de servicios hidráulicos y a la entidad metropolitana de tratamiento de residuos, creadas en la Ley 2/2001, de 11 de mayo”. De qué modo se incorporó esta información al proceso constitucional y las razones por las que merece la consideración de “antecedente” de la resolución que pone fin a dicho proceso son misterios que la STC 47/2008, de 11 de marzo, no desvela.

ello, su pérdida de vigencia viene determinada por la aprobación de la ley autonómica que regula la creación de entidades de este tipo; esto es, la Ley de la Generalitat Valenciana 2/2001, de 11 de mayo, de creación y gestión de áreas metropolitanas en la Comunidad Valenciana. Dicha norma establece una nueva ordenación de las áreas metropolitanas y, a los efectos que ahora interesan, prevé, en sus disposiciones adicionales primera y segunda, la creación de dos entidades metropolitanas, de servicios hidráulicos y para el tratamiento de residuos, que incluyen en su ámbito territorial de actuación a la totalidad de los municipios promotores del presente conflicto. Ambas entidades se subrogan en las obligaciones que hubiera asumido el órgano de gobierno de la suprimida Área Metropolitana de L'Horta y en ellas se integra el personal procedente de la misma. De esta forma, a la vista de lo previsto en las disposiciones adicionales citadas, ha de excluirse la posibilidad de su aplicación a hechos acaecidos con posterioridad a su pérdida de vigencia, pues las normas objeto del conflicto, relativas a las atribuciones de la Comisión Mixta para llevar a cabo las transferencias de personal y medios patrimoniales, materiales y financieros derivadas de la supresión, así como a la previsión de que el Gobierno valenciano realizase 'las actuaciones necesarias para garantizar el normal funcionamiento de los servicios', tenían por objeto regular una situación transitoria que ya ha sido superada, como pone de manifiesto la propia disposición adicional tercera de la Ley 2/2001 al establecer que, como término de su actuación, la Comisión Mixta elevará sus propuestas al Gobierno valenciano a efectos de la integración del personal de la suprimida Área Metropolitana de L'Horta en las entidades metropolitanas creadas en las disposiciones adicionales primera y segunda de la citada Ley 2/2001, entidades metropolitanas que se subrogan en las obligaciones que hubiera contraído la suprimida con su personal y le suceden en la titularidad de los medios personales, tal y como resulta del Acuerdo de 23 de mayo de 2002, del Gobierno valenciano, por el que se aprueban definitivamente las propuestas de transferencias del personal y de los bienes, derechos y obligaciones del extinto Consell Metropolità de l'Horta a la entidad metropolitana de servicios hidráulicos y a la entidad metropolitana de tratamiento de residuos, publicado en el DOGV de 27 de junio de 2002."

La sentencia cuenta con el voto particular del magistrado Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, quien expresa dos motivos de discrepancia con el parecer mayoritario del Pleno del Tribunal Constitucional. Este magistrado, tras lamentar que se haya desaprovechado la oportunidad que el asunto brindaba de sentar un criterio claro y preciso acerca de la incidencia que la modificación de la norma impugnada pueda tener en el conflicto en defensa de la autonomía local, defiende que la derogación de la Ley 8/1999 no debía llevar aparejada de por sí la pérdida de objeto del proceso constitucional.

Respecto del primero de estos aspectos, tras recordar la premisa de que parte el Tribunal Constitucional, en virtud de la cual "la apreciación de la pérdida de objeto de un proceso dependerá del tipo de proceso constitucional de que se trate", sostiene el magistrado discrepante:

“Debemos, por tanto, preguntarnos en primer lugar cuál sea el criterio aplicable en los conflictos en defensa de la autonomía local. En los ATC 513/2004, de 14 de diciembre (FJ 2), y 326/2007, de 12 de julio (FJ 2) –únicos dictados por este Tribunal declarando extinguidos por pérdida de objeto sendos conflictos en defensa de la autonomía local– hemos señalado que ‘la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional’ y que ‘para poder apreciar la desaparición de la controversia entablada no bastará con que la disposición impugnada haya sido derogada, como es efectivamente el caso, sino que también resultará preciso que no se aprecie la subsistencia de la controversia que dio lugar al planteamiento del presente conflicto en defensa de la autonomía local. Para apreciar tal extremo, una vez consultadas las partes sobre la pérdida de objeto del proceso, resulta necesario partir del dato de si la parte actora, habiendo sido expresamente requerida para ello, ha apreciado tal desaparición del objeto del mismo sin que haya mantenido su interés en la obtención de una respuesta a lo planteado en su escrito de planteamiento del conflicto’.” (Apartado 2 del voto particular.)

Y concluye el magistrado Rodríguez-Zapata:

“de los mencionados autos pudiera inferirse una coincidencia con el criterio que hemos aplicado a los recursos de inconstitucionalidad contra leyes con contenido competencial; regla que ahora se debilita sin ninguna argumentación [...] lo que antes parecía fundamental para nuestra decisión (la aceptación o no, por la parte promotora del conflicto, de que la controversia había desaparecido) ahora pasa a ser irrelevante.”

En efecto, parece que, cuando menos, la sentencia que ahora nos ocupa arroja confusión en un ámbito dotado de cierta claridad a partir de la lectura de los dos autos mencionados en el voto particular. Y es que en ambas resoluciones el Pleno del Tribunal Constitucional había afirmado expresamente que el criterio para pronunciarse acerca de la persistencia o pérdida de objeto de los conflictos en defensa de la autonomía local es el aplicado a los recursos de contenido competencial, de modo que, como se recuerda en el ATC 513/2004, de 14 de diciembre, con cita de la STC 109/2003, de 5 de junio, “la función de preservar los ámbitos respectivos de competencia no puede quedar enervada por la sola modificación o derogación de las disposiciones cuya adopción dio lugar al litigio, cuando aquella preservación exige aún, porque así lo demandan las partes, o al menos una de ellas, una decisión jurisdiccional” (FJ 2). En aquellos autos los respectivos conflictos en defensa de la autonomía local se declararon extinguidos porque las partes personadas coincidieron en apreciarlo así y porque no se advirtió que

concurriera un interés constitucional que aconsejara la prosecución del proceso hasta su finalización por sentencia.<sup>3</sup>

Ni que decir tiene que la opción inicial a favor de la extensión a los conflictos en defensa de la autonomía local del criterio seguido acerca de la pérdida sobrevinida de objeto para las controversias constitucionales de contenido competencial no impide revisar lo acordado. Sorprende, sin embargo, que en la STC 47/2008, de 11 de marzo, no solo no se haga referencia a la existencia de ese criterio previo, sino que ni tan siquiera se mencionen los autos en los que se plasmaba aquella opción.

Sea como fuere, la opinión mayoritaria recogida en la STC 47/2008 se aleja de la traslación al conflicto en defensa de la autonomía local del criterio aplicado en los autos de referencia, optando por vincular la pérdida de objeto del conflicto a la pérdida de vigencia de la ley controvertida. Se produce con ello un desplazamiento hacia el criterio aplicado a los recursos de inconstitucionalidad de contenido no competencial, donde la derogación de la norma con valor de ley impugnada conllevará la pérdida de objeto del recurso salvo en los casos de ultraactividad de los preceptos legales discutidos.

Pero incluso la aplicación de este criterio debió llevar, en opinión del magistrado discrepante, a rechazar la pérdida de objeto del proceso constitucional en atención a lo establecido en la disposición adicional tercera de la Ley autonómica 2/2001, de 11 de mayo, conforme a la cual “la Comisión Mixta creada por la Ley 8/1999, de la Generalitat Valenciana, para llevar a efecto las transferencias de personal del suprimido Consell Metropolità de l’Horta, elevará sus propuestas, que incluirán la relación de medios personales que tenga que ser objeto de transferencia, al Gobierno valenciano para su correspondiente aprobación”. Para el magistrado Rodríguez-Zapata, a la vista de esta

---

3. En rigor, los conflictos declarados extinguidos en los dos autos de referencia tenían por objeto un mismo precepto, la disposición adicional sexta de la Ley del Parlamento de las Illes Balears 8/1995, de 30 de marzo, de atribución de competencias a los consejos insulares en materia de actividades clasificadas y parques acuáticos, reguladora del procedimiento y de las infracciones y sanciones. Esta disposición adicional se refería al régimen de las actividades previstas en los instrumentos de ordenación del territorio a fin de excluirlas del régimen general de autorizaciones y licencias establecido en la propia ley. El ATC 513/2004, de 14 de diciembre, declara extinguido el conflicto en defensa de la autonomía local promovido por dieciséis municipios balears contra la redacción dada a este precepto por el artículo 17 de la Ley autonómica 12/1999, de 23 de diciembre, de medidas tributarias, de administración y de función pública y económicas, mientras que en el ATC 326/2007, de 12 de julio, se declara extinguido el conflicto que esos mismos municipios habían promovido contra la nueva redacción dada por el artículo único de la Ley 9/2000, de 27 de octubre, de modificación de la Ley 12/1999. Si la reforma de esta ley permitió entender extinguido el primero de los conflictos, la derogación de la Ley 9/2000 por la Ley del Parlamento de las Illes Balears 16/2006, de 17 de octubre, de régimen jurídico de las licencias integradas de actividad, supuso la finalización del segundo de ellos, y la pacificación competencial de la cuestión controvertida.

disposición, “debe concluirse: a) Que la Comisión Mixta paritaria creada por la ley derogada no queda extinguida; b) Que la propia ley derogatoria le atribuye una específica función *pro futuro*: elevar propuestas, que incluirán la relación de medios personales que tengan que ser objeto de transferencia; c) Que la composición y funcionamiento de la Comisión Mixta paritaria no pueden ser otros que los previstos en el derogado artículo 2 de la Ley 8/1999” (apartado 3 del voto particular). Esto es, que como el propio magistrado discrepante señala, “el contenido normativo del artículo 2 de la Ley 8/1999, de 3 de diciembre, sobrevive en la nueva Ley 2/2001, de 11 de mayo, en virtud del llamamiento implícito que se contiene en su disposición adicional tercera”.

Con todo, lo más grave radica en que, como bien se apunta en el voto particular, la sentencia atribuye especial relevancia al Acuerdo del Gobierno autonómico de 23 de mayo de 2002, por el que se aprueban definitivamente las propuestas del personal y de los bienes y derechos y obligaciones del extinto Consell Metropolità de l’Horta. Frente a ello sostiene el magistrado discrepante “que la posible vulneración de la autonomía local se haya consumado con el acuerdo al que alude en la sentencia, no me parece óbice para que hubiésemos realizado nuestro pronunciamiento. Al contrario. Lo que se nos ha planteado es, justamente, si resulta compatible con la autonomía local constitucionalmente garantizada que la extinción del Área Metropolitana de L’Horta se lleve a cabo del modo regulado en los preceptos objeto del conflicto. Que la posible vulneración se haya perfeccionado no debería dar lugar a otra particularidad que la de resolver lo que proceda sobre las situaciones de hecho o de derecho creadas en lesión de la autonomía local, que es uno de los contenidos propios de las sentencias recaídas en este tipo de procesos (artículo 75. quinquies.5 de la LOTC)” (apartado 3 del voto particular).

Habremos de convenir con este magistrado en que la lectura de la STC 47/2008, de 11 de marzo, resulta un tanto *decepcionante*. En primer lugar, porque se asienta un criterio relativo a la pérdida de objeto del proceso constitucional que ignora las resoluciones anteriores; si en éstas se apunta la aplicación al conflicto en defensa de la autonomía local de las reglas que se vienen siguiendo en las controversias competenciales, en la sentencia ahora reseñada se opta por primar la efectiva vigencia de la norma controvertida al momento de resolver el conflicto, planteamiento propio de los recursos de inconstitucionalidad no competenciales, lo que no deja de alterar la lógica del conflicto. En segundo lugar porque, en rigor, el acuerdo del Gobierno autonómico antes citado no haría, en su caso, sino consumir la lesión de la autonomía local. Lejos de privar de objeto al conflicto, la decisión heterónoma sobre el destino de los medios materiales y personales de titularidad municipal dota eventualmente de realidad y efectividad a dicha lesión. A mayor abundamiento, parece que lo dispuesto en el artículo 75. quinquies.5 de la LOTC cobra todo su sentido justamente cuando la lesión se haya consumado, generando situaciones de hecho que deban ser revisadas por el Tribunal Constitucional para reparar adecuadamente el daño causado a la autonomía local constitucionalmente garantizada.

Cuando se cumple el décimo aniversario de su creación, puede afirmarse que el conflicto en defensa de la autonomía local es un proceso constitucional que, si nunca ha gozado de buena salud –acaso porque fue concebido con escaso entusiasmo–, ahora apenas languidece.<sup>4</sup> Cada vez más olvidado por aquellos a quienes se ofrecía una vía, bien que de tránsito casi imposible, para la defensa de su autonomía constitucionalmente reconocida, resoluciones como la examinada no parecen destinadas a revigorizarlo.

Finalmente si reparamos en los tiempos que precisa nuestro Tribunal Constitucional para resolver los asuntos tradicionalmente de la competencia del Pleno, la aplicación del criterio conforme al cual la derogación de la norma controvertida por su completa aplicación conlleva la pérdida de objeto del conflicto, puede dejar en manos del complejo Parlamento-Gobierno dilucidar la suerte, al menos procesal, que estos conflictos hayan de correr. Si ese complejo se muestra ágil en la ejecución de la ley, logrará blindar sus disposiciones frente a cualquier reacción de los entes locales en defensa de su autonomía constitucionalmente garantizada, especialmente cuando dicha vulneración se consume. Y ello pese a que el artículo 75. quinquies.5 de la LOTC permite al Tribunal Constitucional pronunciarse nada menos que sobre las situaciones de hecho *creadas en lesión de la autonomía local*, extendiendo la jurisdicción constitucional más allá del control abstracto de la ley.

## 2. A la espera de la sentencia sobre el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña

Como es sobradamente conocido, con la aprobación del Estatuto reformado de Cataluña por la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, se inicia una nueva etapa en la evolución del Estado autonómico. Sea por las reticencias que inevitablemente suscitan todas las novedades, sea porque no siempre resulta fácil hacer compatibles algunas de las disposiciones de este nuevo texto estatutario con las reglas y principios constitucionales, lo cierto es que el actual EAC ha sido objeto de hasta siete recursos de inconstitucionalidad, todos ellos pendientes de resolución al momento de redactarse estas líneas.

---

4. En esta década apenas se han formulado quince conflictos en defensa de la autonomía local (tres en 2000, dos en 2001, uno en 2002, dos en 2003, cuatro en 2004, dos en 2005 y uno en 2007), debiendo hacerse notar que en el último trienio únicamente se ha presentado un conflicto, el promovido en 2007 por el Ayuntamiento de Toledo contra el artículo 49 de la Ley 13/2005, de 29 de diciembre, de presupuestos generales de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha para el año 2006; conflicto que fue inadmitido por el ATC 322/2007, de 3 de julio, por falta de legitimación *ad casum* de la entidad actora, dado que no se trataba de una ley de caso único.



El primero de dichos recursos de inconstitucionalidad fue interpuesto por más de cincuenta diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso de los Diputados y tramitado con el núm. 8045-2006. No ha sido solo la prioridad cronológica en su interposición la clave explicativa del mayor interés despertado por este recurso. A ello ha contribuido en no poca medida el desafortunado hecho de que en su seno se desatara la llamada “guerra de las recusaciones”, que tanto daño ha hecho a la imagen del Tribunal Constitucional. En el bien entendido que el daño no se ha limitado a la consideración social de la actividad de la institución sino que ha afectado también a su funcionamiento. Piénsese, sin ir más lejos, que la identidad de objeto de estos recursos de inconstitucionalidad propiciaba su resolución conjunta, posibilidad que ha sido rechazada en el ATC 261/2007, de 24 de mayo, por los efectos que la acumulación tendría sobre la composición del Pleno del Tribunal Constitucional, habida cuenta de que en su día se estimó la recusación que los parlamentarios formularon contra el magistrado Pablo Pérez Tremps.

Superada, según se afirma, la crispación característica de la anterior legislatura parece llegado el momento de propiciar un clima más sosegado para la labor del alto tribunal. A ello podría contribuir, por ejemplo, que se evitase el cuestionamiento permanente de la legitimidad de quien debe decidir acerca de la conformidad del nuevo Estatuto de autonomía con la Constitución. A este respecto, viene convirtiéndose en pauta que tras cada vaticinio periodístico de que el Tribunal Constitucional estimará el recurso de inconstitucionalidad o matizará el alcance de algunas previsiones estatutarias, suceda una crítica de la eventualidad de que doce –ahora, por desgracia, solo diez– magistrados puedan anular un texto legal aprobado por los representantes de la ciudadanía y refrendado por el pueblo catalán. Se olvida que, de darse dicho resultado, sería consecuencia de una decisión adoptada en su momento por el constituyente, o que la solución pudiera haber venido de la mano de la recuperación del recurso previo de inconstitucionalidad para las reformas de los estatutos de autonomía.<sup>5</sup>

También convendría situar en sus justos términos la complejidad de la tarea que tiene ante sí el Tribunal Constitucional. Obviamente, no se trata de sostener que estamos ante un recurso de fácil resolución. Nadie lo pretende. Pero tampoco debemos

---

5. Nada digamos del hecho, convenientemente silenciado, de que la participación popular en el referéndum celebrado el 18 de junio de 2006 apenas alcanzó el 49,41 por ciento, bien lejos del 75,13 por ciento de participación que concitó el Estatuto de Núria en agosto de 1931 y por debajo incluso del 59,3 por ciento que se logró en el referéndum del Estatuto de Sau celebrado el 25 de octubre de 1979. En tanto aceptemos el marco normativo del que nos hemos dotado, tan legítima es la ratificación con una baja participación como la posterior revisión del texto por el Tribunal Constitucional. No obstante, si prescindimos de ese marco podemos preguntarnos qué legitimidad puede aducirse a favor de un texto cuyo contenido deja por completo indiferente a la mayoría absoluta de la población de Cataluña. Lo que no parece de recibo es discutir una sola de esas legitimidades con argumentos extraños al vigente ordenamiento jurídico.

ignorar que ya en anteriores ocasiones el alto tribunal se ha visto impelido a ejercer su jurisdicción en circunstancias complejas; acaso más complejas que las actuales. En esas ocasiones, que están en la mente de todos, no dudó el alto tribunal en afirmar su independencia y en asentar unos criterios claros y precisos que facilitaron la posterior evolución del Estado constitucional. Ahora, el devenir de nuestro Estado –y el papel que en su seno le corresponda representar al propio Tribunal Constitucional– dependerá, bien que en distinta medida, de la resolución de los recursos contra el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña.

## 2.1. Disposiciones estatutarias relativas al gobierno local impugnadas

Las novedades del Estatuto de autonomía de Cataluña reformado son ingentes y de entre ellas únicamente interesa ahora aludir a las referidas a las entidades locales cuya conformidad con la Constitución ha sido controvertida en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006. No solo por ser el primero de los interpuestos contra el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña que habrá de resolverse, sino también porque es el único en el que se impugnan expresamente las reglas sobre “gobierno local” y las competencias asumidas en este ámbito por la Comunidad Autónoma de Cataluña.

El tratamiento de esta materia en el nuevo Estatuto de autonomía refleja en cierta medida no solo la aspiración a un incremento en el autogobierno territorial, sino también las tensiones presentes en la regulación contemporánea de la organización local de Cataluña. Así, se considera a los municipios, las veguerías y las comarcas, a un tiempo como entidades locales y como parte integrante del sistema institucional de la Generalitat de Cataluña (artículo 2.3 del EAC), debiendo hacerse notar que esta caracterización ya figuraba en el artículo 5.1 del Estatuto de Cataluña de 1979, si bien por referencia entonces exclusivamente a los municipios y a las comarcas. Por otra parte, la creación de las veguerías como “ámbito territorial específico para el ejercicio y el gobierno intermunicipal de cooperación local” (artículo 90.1 del EAC) representa el final de la apuesta por las comarcas como entes locales intermedios de cooperación intermunicipal y hace de las veguerías las nuevas instancias de gobierno supramunicipal de Cataluña.<sup>6</sup> Mientras que el primero de los casos responde al propósito de profundizar en la interiorización del régimen local de Cataluña, el segundo es expresión renovada del constante rechazo que los poderes autonómicos han venido manifestando a la pervivencia de la provincia como entidad local presente en el territorio de Cataluña.

---

6. En general, acerca del régimen local en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, *vid.* M. BARCELÓ y J. VINTRÓ (coordinadores), *Derecho público de Cataluña*, Atelier, Barcelona, 2008, p. 455 y ss. Por su parte, J. FERRET JACAS, “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, *Anuario del Gobierno Local 2006*, p. 45 y ss., se refiere al cambio de tratamiento de las comarcas en el nuevo Estatuto, cuyo artículo 87.2 permite al legislador autonómico equipararlas a las mancomunidades.

La referida interiorización del gobierno local tiene incluso una manifestación formal en el texto estatutario, pues la regulación de esta figura se incluye en un título –el segundo– que lleva por rúbrica “De las instituciones”. Frente a lo que pudiera pensarse, este título no se dedica exclusivamente al tratamiento de las instituciones propias y específicas de la Generalitat de Cataluña,<sup>7</sup> sino que comprende todas aquellas con cuya existencia se hace realidad el principio de autogobierno. Es el caso tanto del “gobierno local”, al que se dedican los artículos 83 a 93, como de la “organización propia de Arán” (artículo 94 del EAC).

Pues bien, como es sabido, los diputados firmantes del recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 rechazan el *leitmotiv* de toda la regulación estatutaria del gobierno local: su interiorización. Este rechazo se manifiesta en la impugnación de las más claras manifestaciones de la misma.

Es el caso del artículo 83 del EAC, rubricado “Organización del gobierno local de Cataluña”, respecto del cual cabe la duda de si se trata de situar a la Administración local fuera del alcance de la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 de la CE.<sup>8</sup> En esta misma línea se sitúa, lógicamente, la impugnación de los artículos 151 y 160 del EAC.<sup>9</sup> Recuérdesse que, en virtud del primero, la Generalitat asume competencia

---

7. Estas instituciones propias de la Comunidad Autónoma de Cataluña integran los cinco primeros capítulos del título segundo, a saber: “El Parlamento”, “El Presidente o Presidenta de la Generalitat”, “El Gobierno y la Administración de la Generalitat”, “Las relaciones entre el Parlamento y el Gobierno” y “Otras instituciones de la Generalitat” (esto es, Consejo de Garantías Estatutarias, Síndic de Greuges, Sindicatura de Cuentas y Consejo Audiovisual de Cataluña).

8. “Artículo 83. Organización del gobierno local de Cataluña.

“1. Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías.

“2. El ámbito supramunicipal está constituido, en todo caso, por las comarcas, que debe regular una ley del Parlamento.

“3. Los demás entes supramunicipales que cree la Generalitat se fundamentan en la voluntad de colaboración y asociación de los municipios.”

9. De acuerdo con el artículo 151 del EAC, que lleva por rúbrica “Organización territorial”, “corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141, la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña. 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.”

Del artículo 160 del EAC (“Régimen local”) se impugnan específicamente los siguientes apartados:

“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye:

“a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales

exclusiva sobre “organización territorial”, materia cuyo deslinde de la específicamente referida al “régimen local” (artículo 160 del EAC) puede no ser tarea fácil. La respuesta a la impugnación del artículo 160 del EAC, en virtud del cual la Generalitat amplía –en contraste con el antecedente del Estatuto de 1979– y blinda su competencia exclusiva sobre “régimen local”, contribuirá a definir la posición del legislador estatal en esta materia.

También son objeto de impugnación los apartados segundo y tercero del 84 (“Competencias locales”). En el primero de ellos se enumeran una serie de materias respecto de las cuales se establece una garantía estatutaria de participación de los gobiernos locales, remitiéndose al legislador el alcance concreto de esa participación.<sup>10</sup> De la lectura del artículo 84.3 del EAC parece deducirse que ese legislador no es otro

---

y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales.

“b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84.

“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.

[...]

“3. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales creados por aquélla, con la excepción de los constitucionalmente garantizados.”

10. En virtud de lo dispuesto en el artículo 84.2 del EAC, “los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las leyes: a) la ordenación y la gestión del territorio, el urbanismo y la disciplina urbanística y la conservación y el mantenimiento de los bienes de dominio público local; b) la planificación, la programación y la gestión de vivienda pública y la participación en la planificación en suelo municipal de la vivienda de protección oficial; c) la ordenación y la prestación de servicios básicos a la comunidad; d) la regulación y la gestión de los equipamientos municipales; e) la regulación de las condiciones de seguridad en las actividades organizadas en espacios públicos y en los locales de concurrencia pública. La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio; f) la protección civil y la prevención de incendios; g) la planificación, la ordenación y la gestión de la educación infantil y la participación en el proceso de matriculación en los centros públicos y concertados del término municipal, el mantenimiento y el aprovechamiento, fuera del horario escolar, de los centros públicos y el calendario escolar; h) la circulación y los servicios de movilidad y la gestión del transporte de viajeros municipal; i) la regulación del establecimiento de autorizaciones y promociones de todo tipo de actividades económicas, especialmente las de carácter comercial, artesanal y turístico y fomento de la ocupación; j) la formulación y la gestión de políticas para la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible; k) la regulación y la gestión de los equipamientos deportivos y de ocio y promoción de actividades; l) la regulación del establecimiento de infraestructuras de telecomunicaciones y prestación de servicios de telecomunicaciones; m) la regulación y la prestación de los servicios de atención a las personas, de los servicios sociales públicos de asistencia primaria y fomento de las políticas de acogida de los inmigrantes, y n) la regulación, la gestión y la vigilancia de las actividades y los usos que se llevan a cabo en las playas, los ríos, los lagos y la montaña”.

que el autonómico, pese a que algunas de las materias mencionadas en el artículo 84.2 puedan corresponder, al menos en principio, a la competencia estatal. En opinión de los diputados recurrentes, ello supondría un doble desconocimiento de las competencias estatales tanto sectoriales como para la definición del régimen general de autonomía local.<sup>11</sup>

Se recurre igualmente el artículo 86.5 del EAC, conforme al cual “corresponde a la Generalitat el control de la adecuación al ordenamiento jurídico de los actos y acuerdos adoptados por los municipios y, si procede, la impugnación correspondiente ante la jurisdicción contenciosa-administrativa, sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias”. Esta impugnación plantea la duda acerca de la disponibilidad para el legislador estatutario del régimen de controles interadministrativos contenido en la LBRL.

También entienden los diputados recurrentes que es inconstitucional la regulación que de las veguerías y de los consejos de veguería se contiene en los artículos 90 y 91, respectivamente, del EAC. Aquí habrá de dilucidarse el alcance de la garantía institucional de las provincias como entes locales que figura en los artículos 137 y 141 de la CE.

Finalmente, han sido recurridos los artículos 218.2 y 219.2 del EAC, relativos a las haciendas locales.<sup>12</sup> En ambos casos se trata de discutir su conformidad con los términos en que se plasma el principio de suficiencia financiera de las corporaciones locales en el artículo 142 de la CE.

---

11. En el artículo 84.3 del EAC se establece que “la distribución de las responsabilidades administrativas en las materias a que se refiere el apartado 2 entre las distintas administraciones locales debe tener en cuenta su capacidad de gestión y se rige por las leyes aprobadas por el Parlamento, por el principio de subsidiariedad, de acuerdo con lo establecido por la Carta Europea de la Autonomía Local, por el principio de diferenciación, de acuerdo con las características que presenta la realidad municipal, y por el principio de suficiencia financiera”.

12. En virtud del artículo 218.2 del EAC, “la Generalitat tiene competencia, en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado, en materia de financiación local. Esta competencia puede incluir la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales e incluye la capacidad para fijar los criterios de distribución de las participaciones a cargo del presupuesto de la Generalitat”. A su vez, el artículo 219.2, referido a la “Suficiencia de recursos”, establece que “los ingresos de los gobiernos locales consistentes en participaciones en tributos y en subvenciones incondicionadas estatales son percibidos por medio de la Generalitat, que los debe distribuir de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de haciendas locales de Cataluña, cuya aprobación requerirá una mayoría de tres quintos, y respetando los criterios establecidos por la legislación del Estado en la materia. En el caso de las subvenciones incondicionadas, estos criterios deberán permitir que el Parlamento pueda incidir en la distribución de los recursos con el fin de atender a la singularidad del sistema institucional de Cataluña a que se refiere el artículo 5 de este Estatuto”.

Es evidente que la respuesta que finalmente dé el Tribunal Constitucional a estas impugnaciones trascenderá el caso concreto y se proyectará sobre el tratamiento estatutario constitucionalmente legítimo de los gobiernos locales. Cuando menos, sobre el dispensado por los nuevos estatutos de autonomía ya aprobados, entre los que existen algunos puntos comunes.

Son notables, a este respecto, las similitudes del Estatuto de autonomía reformado de Cataluña y del nuevo Estatuto de autonomía de Andalucía, aprobado por la Ley orgánica 2/2007, de 19 de marzo, pues ambos garantizan un núcleo competencial mínimo a los entes locales (artículos 84 y 92, respectivamente) y deslindan dos ámbitos competenciales autonómicos diferentes bajo las denominaciones de “organización territorial” y “régimen local” (artículos 151 y 160 en el caso del Estatuto de autonomía de Cataluña y 59 y 60 en el de Andalucía, con una relación de submaterias parcialmente coincidente). En el diseño del mapa de los gobiernos locales también debe mencionarse la apuesta que el nuevo Estatuto de autonomía de Aragón, aprobado por la Ley orgánica 5/2007, de 20 de abril, hace –en rigor, mantiene, pues viene siendo una constante del régimen local de dicha comunidad autónoma– por las comarcas como instancias supramunicipales (artículo 83). Por su parte, también en el nuevo Estatuto de autonomía de las Illes Balears, aprobado por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, la regulación de los consejos insulares y de los “municipios y demás entidades locales” se incluye en el título relativo a las “instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears” (en evidente paralelismo sistemático con el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña). Finalmente, en los artículos 43 y ss. del nuevo Estatuto de autonomía de Castilla y León, aprobado por la Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, hallamos un extenso tratamiento de la “organización territorial” atento en especial a la autonomía de los entes locales.<sup>13</sup>

Estos y otros puntos comunes permiten hablar de una nueva consideración del papel que los estatutos de autonomía pueden representar en la garantía de la autonomía local, al tiempo que reflejan la aspiración a una mayor interiorización del régimen local. Desde el punto de vista organizativo, esa aspiración se concreta en ocasiones en el propósito de redefinir el mapa de las entidades locales, particularmente mediante la introducción de nuevos entes intermedios (veguerías en el caso de Cataluña, comarcas en el de Aragón, destacadamente).

---

13. Es sabido que la reforma del Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana siguió una metodología diferente, optándose por la fórmula ya ensayada anteriormente de proceder a modificaciones parciales sobre el texto vigente al momento de aprobarse la reforma en lugar de abordar la redacción de un nuevo texto estatutario completo. Pues bien, la actual redacción de los artículos 63 a 66 del actual Estatuto de autonomía de la Comunidad Valenciana, relativos a la administración local, procede de la reforma llevada a cabo por la Ley orgánica 1/2006, de 10 de abril, lo que ha permitido incorporar al Estatuto los más recientes desarrollos en materia de autonomía local y, particularmente, los principios proclamados en la Carta Europea de la Autonomía Local (como, por lo demás, sucede en el resto de nuevos estatutos de autonomía).

Siendo estos los aspectos del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña específicamente impugnados en el recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006, cuya resolución por el Tribunal Constitucional interesa, trasciende al interés de la comunidad autónoma específicamente concernida en este proceso constitucional, a ellos se ceñirán las siguientes reflexiones, formuladas siempre a partir de la doctrina que ha venido elaborando el alto tribunal en materia de autonomía local.<sup>14</sup>

Obviamente, no puede afirmarse que los problemas que se plantean en el recurso de inconstitucionalidad contra el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña relacionados con la autonomía local encuentren perfecta solución en la doctrina que ha venido elaborando al respecto el Tribunal Constitucional en sus veintiocho años de existencia. En particular, porque esa doctrina se ha formulado en el contexto de un bloque de la constitucionalidad que ahora se altera al modificarse algunas de sus piezas. Pero ello no debe conducirnos a minusvalorar esa doctrina, que a buen seguro estuvo muy presente en los diversos procesos de reforma estatutaria y que difícilmente puede ser ignorada al examinar la adecuación de los nuevos estatutos de autonomía a la Constitución.

## 2.2. Algunas reflexiones a partir de la doctrina constitucional

El punto de arranque de estas reflexiones debe situarse, inexorablemente, en la STC 32/1981, de 28 de julio, pues es en ella donde el Tribunal Constitucional aborda una caracterización de la autonomía local en el marco de nuestro sistema de distribución territorial del poder.

---

14. Queda, por tanto, específicamente al margen de este trabajo la componente financiera de la autonomía local. En relación con la misma baste recordar ahora que el Tribunal Constitucional ha afirmado que la autonomía de los entes locales va estrechamente ligada a su suficiencia financiera “por cuanto exige la plena disposición de medios financieros ligada a su suficiencia financiera, por cuanto existe la plena disposición de medios financieros para poder ejercer, sin condicionamientos indebidos y en toda su extensión, las funciones que legalmente les han sido encomendadas” (STC 104/2000, de 13 de abril, FJ 4). También parece oportuno recordar que, según se señala en la STC 109/1998, de 21 de mayo, la vertiente financiera de la autonomía local no se agota en la suficiencia de ingresos [por cierto, como bien se indica en la tan interesante STC 48/2004, de 25 de marzo, FJ 10, es “el principio de suficiencia de ingresos y no el de autonomía financiera el que garantiza la Constitución española en relación con las haciendas locales”], sino que también comprende la autonomía para la ordenación de los gastos: “si bien el artículo 142 de la CE solo contempla de modo expreso la vertiente de los ingresos, no hay inconveniente alguno en admitir que tal precepto constitucional, implícitamente y en conexión con el artículo 137 de la norma suprema, consagra, además del principio de suficiencia de las haciendas locales, la autonomía en la vertiente del gasto público, entendiéndose por tal la capacidad genérica de determinar y ordenar, bajo la propia responsabilidad, los gastos necesarios para el ejercicio de las competencias conferidas. Solamente así, en rigor, asegurando *prima facie* la posibilidad de decidir libremente sobre el destino de los recursos, adquiere pleno sentido la garantía de la suficiencia de ingresos ‘para el desempeño de las funciones que la ley atribuye a las corporaciones respectivas’, según la dicción literal del mencionado artículo 142 de la CE” (FJ 10).

Resulta llamativo que fuera justamente en esta resolución donde por vez primera el alto tribunal definiera la autonomía local “como un derecho de la comunidad local a participar, a través de órganos propios, en el gobierno y administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la realización entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias” (FJ 4). Y es llamativo porque en aquella ocasión no eran los municipios –entes locales básicos y de existencia necesaria en nuestro ordenamiento jurídico– sino las provincias –entes intermedios y cuya existencia no solo ha sido históricamente discutida entre nosotros sino que queda un tanto a la disponibilidad del legislador– las entidades locales directamente afectadas por la regulación legal controvertida en el proceso constitucional.<sup>15</sup> Por otro lado, como quiera que la población nunca ha sido uno de los elementos definidores de las provincias, la declaración de que la autonomía local equivale a un derecho a la participación del que es titular la “comunidad local” venía a reforzar el axioma de que los poderes públicos están al servicio de los ciudadanos, de modo que allí donde resulte obligada la existencia de una comunidad de ciudadanos, debe reconocerse a la misma –y por ende a sus integrantes– el derecho a participar en los asuntos que les afecten. Dicho de otro modo, las autonomías constitucionalmente reconocidas son, todas ellas, espacios para el pleno ejercicio de los derechos de ciudadanía, compendiados en el derecho a la participación democrática.

En esa misma STC 32/1981 el alto tribunal identificó como otra de las decisiones fundamentales de nuestra Constitución la *garantía de existencia* de una Administración local. Al respecto afirmó:

“El orden jurídico-político establecido por la Constitución asegura la existencia de determinadas instituciones, a las que se considera como componentes esenciales y cuya preservación se juzga indispensable para asegurar los principios constitucionales, estableciendo en ellas un núcleo o reducto indisponible por el legislador. Las instituciones garantizadas son elementos arquitecturales indispensables del orden constitucional y las normaciones que las protegen son, sin duda, normaciones organizativas, pero a diferencia de lo que sucede con las instituciones supremas del Estado, cuya regulación orgánica se hace en el propio texto constitucional, en éstas la configuración institucio-

---

15. Recuérdese que en la STC 32/1981, de 28 de julio, el Tribunal Constitucional resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat. Este mismo concepto se reitera en el fundamento jurídico 2 de la STC 27/1987, de 27 de febrero, que resolvía el recurso de inconstitucionalidad formulado por más de cincuenta diputados contra la Ley de las Cortes Valencianas 2/1983, de 4 de octubre, por la que se declaran de interés general para la Comunidad Valenciana determinadas funciones propias de las diputaciones provinciales. El concepto se aplica por vez primera a la autonomía de los municipios en la STC 170/1989, de 19 de octubre, FJ 9.



nal concreta se defiere al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indisponible o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Por definición, en consecuencia, la garantía institucional no asegura un contenido concreto o un ámbito competencial determinado y fijado de una vez por todas, sino la preservación de una institución en términos reconocibles para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar. Dicha garantía es desconocida cuando la institución es limitada de tal modo que se le priva prácticamente de sus posibilidades de existencia real como institución para convertirse en un simple nombre. Tales son los límites para su determinación por las normas que la regulan y por la aplicación que se haga de éstas. En definitiva, la única interdicción claramente discernible es la de la ruptura clara y neta con esa imagen comúnmente aceptada de la institución que, en cuanto formación jurídica, viene determinada en buena parte por las normas que en cada momento la regulan y la aplicación que de las mismas se hace" (FJ 3).

Convendrá acompañar la lectura del pasaje ahora reproducido de la STC 32/1981 con la de las frases que cierran ese mismo fundamento jurídico 3, donde, tras haber examinado la variabilidad de la autonomía provincial incluso *ex Constitutione*, se dice:

"estos procesos de cambio que la propia Constitución impone o posibilita y que manifiestamente han de conducir a una estructura diferenciada no pueden llevar, sin embargo, a menos que la Constitución sea modificada, a una desaparición de la provincia como entidad dotada de autonomía para la gestión de sus propios intereses. Algunos de los que hoy son tales podrán ser configurados como intereses infraprovinciales y atribuirse su gestión a entidades de esta naturaleza; la defensa y cuidado de otros podrá ser atribuida a la comunidad autónoma en la que la provincia se encuentra para ser gestionados por la propia comunidad. No cabe establecer a priori cuál es el límite constitucional de esta reestructuración de las autonomías locales; pero las autonomías garantizadas no pueden ser abolidas, pues la protección que la constitución les otorga desborda con mucho de la simple 'remisión a la ley ordinaria en orden a la regulación de sus competencias'. El legislador puede disminuir o acrecentar las competencias hoy existentes, pero no eliminarlas por entero y, lo que es más, el debilitamiento de su contenido solo puede hacerse con razón suficiente y nunca en daño del principio de autonomía, que es uno de los principios estructurales básicos de nuestra Constitución. Esta es manifiestamente la razón de ser del apartado 4 del artículo 5 del Estatuto de Cataluña."

Indudablemente, el paisaje entonces dibujado por el Tribunal Constitucional se ha visto afectado por la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía, en particular por los de Cataluña y Andalucía, que apuestan de manera decidida por la interiorización del régimen local. Ello supone un reforzamiento notable de las competencias autonómicas en la materia, al tiempo que anuncia el fin de la uniformidad organizativa actual.

### 2.2.1. Interiorización y carácter bifronte del régimen local

Con intensidad variable, los nuevos estatutos de autonomía han procedido a una mayor interiorización del régimen local. Esto es particularmente cierto en el caso de los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía, correspondiendo al Tribunal Constitucional, al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el primero de ellos, dilucidar si esta decisión estatutaria altera en algo su doctrina acerca del carácter esencialmente bifronte de la materia, que atribuye al Estado un destacado protagonismo en la definición de la autonomía local.

Posiblemente, la descripción más acabada de ese carácter bifronte del régimen local se encuentre en la STC 84/1982, de 23 de diciembre. Una descripción, por lo demás, realizada con la vista puesta en las comunidades autónomas que habían asumido desde un primer momento competencia exclusiva sobre régimen local, como bien puede apreciarse en el siguiente pasaje de dicha resolución:

“Los entes locales (municipios y provincias) tienen autonomía constitucionalmente garantizada para la gestión de sus respectivos intereses (artículo 137 de la CE); la determinación de cuáles sean estos intereses es obra de la Ley, que les atribuye, en consecuencia, competencias concretas, pero que en todo caso debe respetar la autonomía y, como sustrato inexcusable de ésta, reconocerles personalidad propia. Algunas comunidades autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante la Ley del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio (artículo 5 del EAC). Esta ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el máximo de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas.

“Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas, que hace imposible calificarlo, de forma unívoca, como ‘intracomunitario’ o ‘extracomunitario’ no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las comunidades, les otorga potencialmente, un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función” (FJ 4).

A esa misma concurrencia de la que se habla en la STC 84/1982 apeló desde un primer momento el Tribunal Constitucional para definir las instancias políticas responsables de desarrollar el diseño constitucional del gobierno local.<sup>16</sup> De modo que el régimen local no se concebía únicamente como una materia competencial sino, esencialmente, como un ámbito sobre el que se proyectarían las competencias de los poderes estatales y autonómicos. Una proyección peculiar puesto que, como se indicó en la STC 32/1981, de 28 de julio, y más tarde se reiteró en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, el artículo 149.1.18 de la CE, que habilita al Estado para intervenir en esta materia, se refiere a “una acción por así decir reflexiva del Estado (en el sentido más amplio del término), esto es, a la que el mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación” (FJ 4 y 1, respectivamente). La vinculación de esa singularidad del título estatal con la existencia de una garantía constitucional del derecho a la autonomía de las comunidades locales dio lugar, desde la primera de estas resoluciones, a la siguiente interpretación del modelo de distribución de competencias:

“La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las comunidades autónomas podrán legislar libremente. Esta es la interpretación que debe darse al artículo 149.1.18 de la Constitución y al artículo 9.8 del Estatuto de autonomía de Cataluña, que a él se remite: interpretación que, por lo demás, es la única compatible con el tenor literal de tales preceptos y la que, desde otra perspectiva, permite armonizar los principios de unidad y autonomía que la Constitución consagra (artículos 2 y 137). Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases del régimen jurídico y parece imposible la definición precisa y apriorística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución (artículo 1 de la LOTC)” (STC 32/1981, FJ 5).

---

16. Si bien en el FJ 1.b) de la STC 4/1981 se abre la puerta a la intervención del legislador estatal ex artículo 149.1.18 de la CE y se funda la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman competencias en el apartado primero del artículo 148.1.2 de la CE, más tarde, en el FJ 5 de la misma resolución, se alude al artículo 148.1.1 de la CE, que se refiere a las instituciones de autogobierno. Posteriormente, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, FJ 9, se citan ambos apartados del artículo 148.1 de la CE.

Por otra parte, la afirmación de la singularidad de las materias competenciales enunciadas en el artículo 149.1.18 de la CE ha servido de punto de apoyo para matizar la aplicabilidad del criterio general de que, en caso de conflicto, debe prevalecer el título competencial más específico sobre el más genérico. Según se reconoce en la STC 213/1988, de 11 de noviembre, “a este criterio no se puede atribuir un valor absoluto”, pues “en el caso ahora examinado la Ley de bases de 1985 persigue asegurar un determinado modelo de autonomía local en ejercicio de las competencias que atribuye al Estado el artículo 149.1.18 de la Constitución, y uno de los elementos fundamentales de ese modelo es la exclusión de la potestad gubernativa de suspender los acuerdos de las corporaciones locales. La legislación que en el uso de sus competencias dicten las comunidades autónomas sobre urbanismo u otros ordenamientos sectoriales debe respetar esa exclusión. De otro modo no se garantizaría el nivel mínimo de autonomía local establecido por el legislador estatal, pues las diversas legislaciones sectoriales autonómicas podrían imponer controles que, en la práctica, llegasen a desfigurar el citado modelo e incluso a vaciarlo de contenido” (FJ 3).<sup>17</sup>

La mayor interiorización del régimen local plasmada en los nuevos estatutos de autonomía, especialmente en los de Cataluña y Andalucía, obliga a replantearse la singularidad del régimen local. De aceptarse la constitucionalidad de las nuevas previsiones estatutarias, se produciría un cambio radical de perspectiva, toda vez que la legislación estatal aprobada ex artículo 149.1.18 de la CE no operaría ya como un fundamento habilitante del desarrollo legislativo y su ejecución por las instancias autonómicas, sino como un límite externo a esas mismas competencias. Indudablemente subyace bajo este cambio de perspectiva una cierta insatisfacción con el funcionamiento del sistema de distribución de competencias, desfigurado en muchas ocasiones por el uso extensivo (e intensivo) que el Estado ha hecho de sus títulos básicos.

En el pasaje anteriormente reproducido de la STC 32/1981, de 28 de julio, se advertía que el ejercicio por el Estado de su competencia básica “no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario”. Es lo cierto, sin embargo, que con cierta frecuencia la extensión e intensidad de lo básico ha conducido a la uniformidad del régimen local, dándose así lugar a una especie de degradación de la competencia legislativa autonómica.

---

17. Esta misma doctrina está presente en la STC 11/1999, de 11 de febrero, en relación con el control autonómico del ejercicio por los entes locales de sus competencias en materia urbanística.

Como ya se ha apuntado, los nuevos estatutos tratan de evitar que la situación se perpetúe. A tal fin, los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía no solo “blindan” las competencias sobre organización territorial y régimen local, sino que incluyen además una serie de disposiciones de carácter sustantivo que ponen en primer plano las relaciones de la respectiva comunidad autónoma con “sus” entes locales, al tiempo que restan protagonismo a las instancias centrales del Estado.

Esta apuesta tendrá sus valedores y sus detractores, pero lo que no parece de recibo es negar su existencia misma. Corresponde al Tribunal Constitucional definir los límites de su ejercicio, pues no puede calificarse por principio de contraria a la Constitución la voluntad de profundizar en la vinculación de las entidades locales con la comunidad autónoma en la que radiquen, como tampoco merece tal reproche el deseo de adecuar la organización local creada para un Estado centralista a las exigencias del Estado autonómico.<sup>18</sup>

## **2.2.2 Sobre la idoneidad del Estatuto de autonomía para garantizar la autonomía local**

La lectura de los pasajes más arriba extractados de la STC 32/1981 pone de manifiesto el doble contenido atribuido a la autonomía local constitucionalmente reconocida: por un lado, asegura la pervivencia de una administración local que pueda ser reconocida como tal por la conciencia social y, por otro, establece una directriz para el legislador, a partir del estrecho vínculo que se establece entre autonomía y derecho a la participación. Destinatario inmediato de ambos contenidos –en un caso como límite a su libertad de configuración y en el otro como una directriz para la realización de un principio constitucional– es el legislador, pues, como ya se afirmó en la STC 4/1981, de 2 de febrero, “es la ley, en definitiva, la que concreta el principio de autonomía de cada tipo de ente, de acuerdo con la Constitución” (FJ 3).<sup>19</sup>

Ciertamente, la ley cumple esa función para todos los tipos de entes con autonomía constitucionalmente garantizada. Lo singular de la autonomía local radica en que la Constitución no solo renuncia a identificar, siquiera sea mínimamente, la esfera de “intereses

---

18. A esa vinculación se refiere la STC 84/1982, de 23 de diciembre, en relación con la transferencia o delegación directa de competencias estatales a las corporaciones locales, señalando que las correspondientes competencias autonómicas “aconsejan sin duda dar a la comunidad autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento” (FJ 4).

19. La distinción entre un límite (garantía existencial) y una habilitación al legislador para que materialice la directriz participativa puede apreciarse en la distinción entre “ajuste a la Constitución de la legislación de régimen local en términos positivos” e incompatibilidad con la Constitución de los controles de oportunidad sobre la actuación de los entes locales en la gestión de sus intereses respectivos que figura en el propio fundamento jurídico 3 de la STC 4/1981.

propios” de las comunidades locales, sino que tampoco reserva el cumplimiento de esta función a un concreto tipo de norma.<sup>20</sup> La diferencia con lo que sucede en el caso de las comunidades autónomas es evidente y no merece mayor comentario en estos momentos.

Puede decirse que esas renunciadas afectan de manera muy diferente a los dos contenidos de la regulación constitucional de las entidades locales. Así, la garantía existencial, en cuanto instrumento esencialmente limitativo de las libertades de ordenación del legislador (para ser más precisos, de todos los legisladores), puede desplegar inmediatamente sus efectos, al menos en aquellos supuestos en los que de manera más evidente haya sido desconocida por el legislador.<sup>21</sup> Por el contrario, la que podemos denominar *directriz participativa de las comunidades locales* carece tanto de una identificación constitucional de los medios para su realización –concreción de los ámbitos materiales y de los poderes jurídicos– como de un destinatario concreto al que específicamente se defiera la culminación de esta decisión clave para la arquitectura constitucional del poder. De suerte que todos los legisladores están llamados a participar en esta empresa, pero lo harán desde la perspectiva sectorial a la que se refieran en cada caso los títulos competenciales que ejerzan.<sup>22</sup>

Sintetizando lo ahora expuesto, cabe concluir señalando que toda vez que la “garantía existencial” de la Administración local desempeña una función esencialmente

---

20. Como bien ha constatado J. FERRET JACAS, “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, en *Anuario del Gobierno Local 2006*, p. 41, la “función estructurante de la Administración local no está constitucionalmente reservada a ninguna norma específica, singularizada por su rango o su procedimiento”.

21. Adquiere aquí pleno sentido la distinción entre reestructuración de las autonomías locales y abolición de las mismas manejada en la STC 32/1981, de 28 de julio, FJ 3 *in fine*.

22. Según se afirma en la STC 51/2004, de 13 de abril, “la autonomía local consagrada en el artículo 137 de la CE (con el complemento de los artículos 140 y 141 de la CE) se traduce en una garantía institucional de los elementos esenciales o del núcleo primario del autogobierno de los entes locales territoriales, núcleo que debe necesariamente ser respetado por el legislador (estatal o autonómico, general o sectorial) para que dichas administraciones sean reconocibles en tanto que entes dotados de autogobierno. En la medida en que el constituyente no predeterminó el contenido concreto de la autonomía local, el legislador constitucionalmente habilitado para regular materias de las que sea razonable afirmar que formen parte de ese núcleo indisponible podrá, ciertamente, ejercer en uno u otro sentido su libertad inicial de configuración, pero no podrá hacerlo de manera que establezca un contenido de la autonomía local incompatible con el marco general perfilado en los artículos 137, 140 y 141 de la CE. So pena de incurrir en inconstitucionalidad por vulneración de la garantía institucional de la autonomía local, el legislador tiene vedada toda regulación de la capacidad decisoria de los entes locales respecto de las materias de su interés que se sitúe por debajo de ese umbral mínimo que les garantiza su participación efectiva en los asuntos que les atañen y, por consiguiente, su existencia como reales instituciones de autogobierno” (FJ 9; este mismo pasaje se reproduce posteriormente en la STC 252/2005, de 11 de octubre, FJ 4).

reactiva frente a todos esos legisladores, la Constitución no precisa de complemento alguno para que opere con plena efectividad. Por el contrario, las carencias advertidas en la definición de la autonomía local como cauce de participación abocan a una suerte de *realización por agregación* de las regulaciones legales sectoriales adoptadas por los diversos legisladores competentes *ratione materiae*.

La situación descrita genera, entre otros, el inconveniente de la ausencia de una norma de referencia en el bloque de la constitucionalidad que concrete con estabilidad el alcance competencial de la autonomía local. Para salvarlo se han sucedido recientemente dos respuestas diferentes: la atribución a la Ley de bases de régimen local (al menos, a una parte de sus disposiciones) de una función constitucional y la definición de ese contenido competencial mínimo de la autonomía local en los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía.

La expresión más acabada de la primera de estas soluciones se halla en la STC 159/2001, de 5 de julio. En esta resolución podemos leer el siguiente deslinde del contenido de la LBRL:

“El cauce y el soporte normativo de la articulación de esta garantía institucional es la Ley estatal de régimen local (la LBRL de 1985). Esta ley puede a priori contener, por un lado, tanto los rasgos definitorios de la autonomía local, concreción directa de los artículos 137, 140 y 141 de la CE, como, por otro, la regulación legal del funcionamiento, la articulación o la planta orgánica (entre otras cosas) de los entes locales. Solo aquellos extremos de la LBRL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 de la CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios o no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, que son mayoría en el seno de la LBRL y que se incardinan, desde el punto de vista competencial, en el artículo 149.1.18 de la CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental” (FJ 4).

Esta distinción de contenidos parece responder a un triple orden de razones, cuyo análisis no logra disipar las dudas que suscita una disección aparentemente tan clara y precisa como la realizada por el Tribunal Constitucional en la STC 159/2001.

En primer lugar, es sabido que el alto tribunal ha afirmado en reiteradas ocasiones que “los imperativos constitucionales derivados del artículo 137 de la CE, por un lado, y del artículo 149.1.18, por otro, no son coextensos” (así se reitera en la STC 240/2006, de 20 de julio, primera que resuelve un conflicto en defensa de la autonomía local, FJ 8). El afán por no confundir unos y otros imperativos parece haber llevado al Tribunal Cons-

titucional a tratar de incardinar los diferentes preceptos de la LBRL bien en el ámbito del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada por los artículos 137, 140 y 141 de la CE, bien en el marco de la competencia estatal sobre las bases de régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 de la CE. Sucede, sin embargo, que la realización del mandato constitucional corresponderá, como ya se ha indicado, a cada uno de los legisladores en el ejercicio de sus competencias, no siendo los artículos 137, 140 y 141 de la CE preceptos atributivos de competencias.

En segundo lugar, debemos reparar en el hecho de que ese deslinde en cuanto al contenido de la LBRL se lleva a cabo poco tiempo después de que se haya introducido una vía procesal para la defensa ante el Tribunal Constitucional de la autonomía local constitucionalmente garantizada: el conflicto en defensa de la autonomía local, creación de la Ley orgánica 7/1999, de 25 de abril. No puede descartarse que la necesidad de definir un canon de enjuiciamiento para este nuevo proceso constitucional pesara en el ánimo del Tribunal Constitucional al dictar la sentencia 159/2001. El inconveniente principal, en tal caso, no estriba únicamente en la dificultad de reconducir unos u otros preceptos de la Ley de bases a cada uno de los contenidos apuntados en esa sentencia, sino también en las dudas que suscita la posibilidad misma de que esta ley pueda erigirse en canon de enjuiciamiento de la validez de las normas con valor de ley aprobadas por las instancias estatales. Tratándose de una ley aprobada en ejercicio de la competencia básica atribuida al Estado por el artículo 149.1.18 de la CE, la vinculación a sus contenidos les será exigible a los legisladores autonómicos, pero no al estatal pues, aun entendido que el emplazamiento constitucional implícito al legislador del que hablan las primeras sentencias del Tribunal Constitucional se dirige específicamente al legislador estatal, de ello no se sigue que conlleve una igualmente implícita reserva constitucional “de ley de bases de régimen local” supraordenada al resto de productos normativos del propio legislador estatal.

En tercer y último lugar, de aceptarse la atribución de una específica y más intensa vinculación con la Constitución a ciertos contenidos de la LBRL, que prácticamente haría de ellos una suerte de interpretación auténtica de las disposiciones constitucionales en materia de autonomía local, habríamos de convenir en que esos contenidos se erigirían en parámetro de constitucionalidad de las disposiciones estatutarias relativas al gobierno local, cuando menos en lo relativo a la definición del haz mínimo de competencias locales. Se daría así la paradoja de que un texto legal ordinario y cuya existencia no resulta constitucionalmente obligada se alzaría a la condición de parámetro de validez de los estatutos de autonomía. Y es que si “el legislador al que corresponda concretar las competencias de los entes locales no puede desconocer los criterios que a este propósito establezca la LBRL”,<sup>23</sup> según se

---

23. Merece la pena recordar, a este respecto, que en la STC 159/2001, FJ 4, la afirmación reproducida en el texto se completa con el siguiente extracto de algunos pasajes de la STC



afirma en el fundamento jurídico 4 de la STC 159/2001, de 5 de julio, solo cabe pensar que o bien las disposiciones estatutarias respecto de las competencias locales deben respetar las previsiones de la LBRL, gozando en todo caso de una limitada rigidez, puesto que pudieran ser desplazadas por posteriores reformas de la ley estatal, o bien se trata de una materia vedada a la regulación estatutaria en virtud de la implícita reserva al legislador estatal al que corresponde la aprobación de la LBRL.

La sentencia que recaiga en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra diversos preceptos del nuevo Estatuto de Cataluña disipará las dudas ahora expresadas, habida cuenta de que el artículo 84 del EAC contiene una garantía estatutaria del mínimo competencial correspondiente a los gobiernos locales de Cataluña.<sup>24</sup> No ha escapado al legislador estatutario el hecho de que esta garantía representa no solo una evidente novedad formal sino también material (resultante de la lectura conjunta del listado de materias contenido en el artículo 84.2 del EAC, que no es coincidente con el ya existente en los artículos 25.2, 26 y 36 de la LBRL y de los principios que, conforme a lo previsto en el artículo 84.3 del EAC, deben informar la distribución de responsabilidades administrativas sobre estas materias), como lo demuestra el hecho de que emplaza a la Generalitat para que establezca los mecanismos de financiación de los nuevos servicios “derivados de la ampliación del espacio competencial de los gobiernos locales” (artículo 84.4 del EAC).

Existen, indudablemente, argumentos a favor de la opción seguida por el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, algunos de los cuales traen causa inmediata de la apertura del sistema constitucional de distribución de competencias en materia

---

214/1989, de 21 de diciembre, FJ 3, referido justamente a la definición del ámbito competencial de los poderes locales en el sistema de la LBRL: “En el sistema arbitrado por el artículo 2.1 de la LBRL [...] se mantiene y conjuga, en efecto, un adecuado equilibrio en el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local, ya que no se descende a la fijación detallada de tales competencias, pues el propio Estado no dispone de todas ellas. De ahí que esa ulterior operación quede deferida al legislador competente por razón de la materia. Legislador, no obstante, que en el caso de las comunidades autónomas, no puede, con ocasión de esa concreción competencial, desconocer los criterios generales que los artículos 2.1, 25.2, 26 y 36 de la misma LBRL han establecido”. La cita se completa con la afirmación de que “como tuvimos ocasión de señalar en la STC 27/1987, de 27 de febrero, FJ 5, los preceptos estatutarios y legales configuradores de la autonomía local (o sea, aquellos artículos de la LBRL que sean reflejo inequívoco de los principios contenidos en los artículos 137, 140 y 141 de la CE) ‘interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados [...], de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata’.”

24. Quedan al margen de la impugnación del artículo 84 del EAC sus apartados primero (que “garantiza a los municipios un núcleo de competencias propias que deben ser ejercidas por dichas entidades con plena autonomía”) y cuarto (en virtud del cual corresponde a la Generalitat la determinación de los mecanismos de financiación de los nuevos servicios locales).

de régimen local. Dicha apertura supone que tanto el legislador estatal como el autonómico contribuyen a la definición de la componente funcional de la autonomía local identificando los ámbitos en los que existe un “interés propio” de la comunidad local que legitima su participación. Siendo ello así, parecería que son los estatutos de autonomía el lugar adecuado para definir el espacio competencial que, en todo caso, deben reconocer ambos legisladores a las entidades locales.<sup>25</sup>

En apoyo de esta propuesta también puede aducirse la ya apuntada esencia común a todas las “autonomías” constitucionalmente reconocidas, pues todas ellas son cauce para la participación de la comunidad ciudadana a cuyo servicio se encuentran los entes públicos de los que finalmente se predica esa autonomía. De modo que el Estatuto de autonomía se convertiría en la norma institucional básica tanto de la comunidad autónoma como de las entidades locales existentes en su territorio, pues aquella y éstas son cauces organizativos para el ejercicio del autogobierno de los habitantes de Cataluña. Retornando al punto de partida, añádase a todo ello que la inclusión de una garantía estatutaria de las competencias mínimas locales brinda el beneficio de disponer de una norma indiscutiblemente integrada en el bloque de la constitucionalidad y que sirve, en su calidad de tal, como parámetro de validez de las regulaciones legales con incidencia sobre esta parcela del gobierno local.

Ahora bien, la concurrencia de estos argumentos favorables a la garantía estatutaria que nos ocupa no debe hacernos olvidar la persistencia de algunas dudas relativas tanto a su conformidad con la Constitución como a su operatividad. La primera de ellas hace referencia a la posibilidad de que dicha garantía comprenda materias sobre las que ostente competencia exclusiva el Estado o si dicha garantía ampara a las entidades locales solo frente al legislador autonómico correspondiente.<sup>26</sup> Que esto último es así no precisa

---

25. A este respecto J. L. REQUEJO PAGÉS, “Garantía de la autonomía local y estatutos de autonomía”, *Anuario del Gobierno Local 2006*, p. 55, tras constatar que el segundo de los contenidos de las disposiciones constitucionales sobre entidades locales no encuentra un destinatario concreto en nuestro sistema de fuentes, ha señalado que “los estatutos de autonomía parecen el lugar adecuado para la definición y atribución de las competencias de los entes locales”.

26. En principio, el Tribunal Constitucional está llamado a despejar esta duda al resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por los parlamentarios del Partido Popular contra el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña, a cuyo artículo 84.2 se le reprocha el incluir materias de competencia estatal. La inopinada conversión de las competencias, al menos de las estatales, en “garantías institucionales” llevada a cabo por la STC 247/2007, de 12 de diciembre, permitiría salvar este exceso, pues podría afirmarse, por ejemplo, que la competencia estatal exclusiva sobre telecomunicaciones del artículo 149.1.21 de la CE permanece reconocible para la conciencia social de nuestro tiempo aun cuando un Estatuto de autonomía limite la libertad de regulación del legislador estatal al imponerle la obligación de preservar un espacio de intervención a favor de los gobiernos locales. Por cierto que no es difícil imaginar a los lectores de la jurisprudencia constitucional ansiosos por descubrir en qué se concreta la reconocibilidad de la competencia estatal para la fijación de las bases del régimen minero y energético.

mayor argumentación, pero si se acepta que el legislador estatal no queda vinculado por las disposiciones estatutarias –y algún pasaje de la STC 247/2007, de 12 de diciembre, apunta claramente en esta dirección–, poco se habrá reforzado la posición de los entes locales. La situación sería idéntica a la que actualmente resulta de los artículos 25.2, 26 y 36 de la LBRL, preceptos que ostentan carácter básico y como tales delimitan el ámbito regulador correspondiente a los legisladores autonómicos, pero que no resultan ellos mismos oponibles al propio legislador estatal.<sup>27</sup>

Por otro lado, parece innegable que la incorporación a los estatutos de autonomía de cláusulas de este género conduce a una asimetría incluso en el contenido competencial mínimo de la autonomía local garantizado por el bloque de la constitucionalidad. Es lo cierto, sin embargo, que los nuevos estatutos de autonomía no siempre han optado por incluir una garantía de este tipo y cuando lo han hecho su contenido no es coincidente, como se aprecia al contrastar los artículos 84.2 del nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña y 92.2 del Estatuto de Andalucía reformado. Ni que decir tiene que tampoco existe coincidencia en las competencias asumidas por las comunidades autónomas en materia de ordenación territorial, de modo que la dualidad “organización territorial” y “régimen local” del Estatuto de autonomía de Cataluña no siempre está presente en el resto de textos estatutarios o sus respectivos contenidos no coinciden enteramente, como se aprecia al contrastar los artículos 151 y 160 del EAC con los artículos 59 y 60 del Estatuto andaluz. De modo que la asimetría no ha hecho sino acrecentarse.

De haberse generalizado la garantía estatutaria y coincidido el ámbito competencial autonómico acaso pudiéramos haber convenido en que el legislador estatal quedaba desapoderado de la facultad de definir un mínimo competencial local general –como el establecido en los preceptos de la LBRL antes citados– ex artículo 149.1.18 de la CE. Cuando menos, ello despejaría el panorama normativo en la materia. Al no haber sucedido así, nada parece impedir que el Estado pueda seguir ejerciendo su competencia básica.

Cabe entonces preguntarse qué sucedería en la hipótesis de que una eventual reforma de los artículos 25.2, 26 y 36 de la LBRL elevase el mínimo competencial de municipios y provincias (o su equivalente funcional). En rigor, parecería que esa nueva regulación básica no sería de aplicación en las comunidades autónomas que ya contaran con una

---

27. Por otro lado, parece que habremos de convenir en que las garantías estatutarias incluidas en los estatutos de autonomía de Cataluña y Andalucía conllevan la inaplicación en estas comunidades autónomas de los preceptos de la LBRL mencionados en el texto, cuando menos en lo que respecta a las materias de titularidad autonómica. Ello no supone que dichos preceptos pierdan el carácter básico; no se trata de un problema de naturaleza de las normas, sino relativo al ámbito territorial de aplicación. Por lo demás, en la STC 214/1989, de 21 de diciembre, ya se aceptó la existencia de las bases de alcance territorial limitado en materia de régimen local.

garantía estatutaria de las competencias locales y que hubieran asumido competencias equivalentes a las previstas en los artículos 151 y 160 del EAC. Sin embargo, se apunta como alternativa el recurso al criterio de la norma más favorable para la autonomía: al consistir la cláusula estatutaria que nos ocupa en una *garantía de mínimos* (el artículo 84.2 del EAC asegura las competencias locales “en todo caso” en las materias que relaciona), ninguna objeción debería oponerse al aseguramiento legal del incremento de las competencias locales. Sucede, no obstante, que esta solución no despeja la incógnita de si el legislador estatal puede no ya abrir a la participación de las entidades locales sus propias competencias, sino incluir en esta apertura también las materias de competencia autonómica. Tratándose de una norma de mínimos, que asegura en todo caso la intervención local, la propia cláusula permite que los legisladores competentes incrementen ese mínimo en las *regulaciones sectoriales* que les corresponda aprobar, pero no puede afirmarse sin más que permita ese incremento con carácter general, condicionando así el ejercicio de las competencias de titularidad ajena. Si se conviniera en que este efecto sea posible nos hallaríamos ante una disposición estatutaria susceptible de ser desplazada por una norma básica estatal.

### 2.2.3. Provincias y veguerías

Acaso la novedad más llamativa de las introducidas en el gobierno local por el Estatuto de autonomía reformado de Cataluña ha sido la creación de las veguerías como instancias de cooperación intermunicipal. Esta novedad entronca con una de las constantes de la regulación del régimen local en la comunidad autónoma: la reticencia a la admisión de las provincias.<sup>28</sup>

Bien puede afirmarse que, a grandes rasgos, esta reticencia se ha manifestado, hasta la fecha, de tres maneras diferentes, que han dado cohesión a otras tantas fases en la evolución del régimen local catalán.

La primera de dichas fases respondió al intento de supresión de las diputaciones provinciales, cuya máxima expresión fue la Ley 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones catalanas a la Generalitat. Según se señalaba en el preámbulo de la Ley, se trataba de una fase previa a la institucionalización de las comarcas y al establecimiento de entidades supracomarcas “que se adapten mejor que las provincias a las necesidades de la sociedad catalana actual”.<sup>29</sup> Esta fase apenas

---

28. En palabras de J. FERRET JACAS, “Nuevas reglas de distribución de competencias sobre régimen local”, en *Anuario del Gobierno Local 2006*, p. 45, “la regulación del régimen local en Cataluña en nuestro pasado inmediato se ha caracterizado por la reticencia en la admisión de las provincias”.

29. El preámbulo de la Ley es, pese a su brevedad o quizás gracias a ella, una sólida expresión de la voluntad transformadora del régimen local que alentara desde un principio a la comunidad

duró unos meses, pues el intento de suprimir las diputaciones provinciales fue declarado inconstitucional por la STC 32/1981, de 28 de julio.

Tras este pronunciamiento del alto tribunal, las comarcas, que en un principio habían de sustituir a las provincias, hubieron de coexistir con éstas. Consciente el legislador autonómico de las dificultades que inevitablemente entrañaba la coexistencia de ambos entes supramunicipales, la institucionalización de las comarcas llevada a cabo por la Ley del Parlamento de Cataluña 6/1987, de 4 de abril, vino acompañada de un nuevo intento, velado en esta ocasión, de supresión de las provincias, consistente entonces en la conversión de Cataluña en comunidad autónoma uniprovincial.<sup>30</sup> Ni que decir tiene que dicha conversión nunca ha pasado de ser una meta de remota realización.<sup>31</sup>

El nuevo Estatuto de autonomía abre una nueva etapa en la regulación del régimen supramunicipal en Cataluña. De las reticencias frente a las provincias en cuanto que entidades locales se ha pasado al puro desdén, hasta el punto de que el texto estatutario las ignora por completo.<sup>32</sup> A ello se añade la creación de dos entes intermedios, las comarcas y las veguerías, a las que se atribuye la doble condición de “ámbito territorial específico para el ejercicio del gobierno intermunicipal de cooperación local” y de “división territorial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios” (artículo 90.1 del EAC).

---

autónoma. Según se dice en él, “el mantenimiento de las funciones actuales de las diputaciones provinciales es un obstáculo para la nueva ordenación territorial catalana que deberá establecer el Parlamento de Cataluña basándose en el reforzamiento de la vida municipal, la institucionalización administrativa de las comarcas y el establecimiento de entidades supracomarcas que se adapten mejor que las provincias a las necesidades de la sociedad catalana actual. Lograr este objetivo significará una transformación profunda de la Administración local de Cataluña, cuya etapa previa y necesariamente provisional ha de ser, evidentemente, la transferencia a la Generalitat por parte de las diputaciones de las competencias y servicios que les son propios, haciéndolos desaparecer y tomando las disposiciones necesarias para que ello no disminuya la participación de los entes locales en las disposiciones administrativas de la Generalitat. Todo ello es posible en virtud del apartado 8 del artículo 9 del Estatuto de Cataluña, el cual atribuye a la Generalitat competencia exclusiva en materia de régimen local”.

30. Nuevamente resulta de gran utilidad acudir a la parte expositiva de la Ley, dado que en 1987 y refiriéndose a las relaciones entre provincias y comarcas, apuntaba el legislador autonómico que “la creación de la comarca repercutirá forzosamente sobre el actual contenido de competencias de las diputaciones, independientemente de la definitiva constitución uniprovincial de Cataluña”.

31. Salvo error por mi parte, el único intento de formalizar esa conversión fue la presentación de una proposición de Ley orgánica de creación de la provincia de Cataluña por el Grupo Parlamentario Mixto del Congreso de los Diputados, a instancias del diputado Joan Saura de Iniciativa per Catalunya-Verds; esta proposición, presentada el 4 de mayo de 2000, esto es, en los inicios mismos de la legislatura, caducó con la VII Legislatura.

32. A diferencia del artículo 5.4 del Estatuto de 1979, que contenía una auténtica garantía estatutaria a favor de las provincias al afirmar que “lo establecido en los apartados anteriores se entenderá sin perjuicio de la organización de la provincia como entidad local”.

La veguería se perfila en el nuevo Estatuto de autonomía de Cataluña como el equivalente funcional de la provincia y a partir de este entendimiento de la figura se han articulado algunas de las tesis más sólidas en defensa de la constitucionalidad de este ente local.<sup>33</sup> Puede convenirse en que el Estatuto de autonomía reformado de Cataluña no vulnera la garantía constitucional de la provincia en la medida en que respeta el elemento sustantivo que consiste en la caracterización ésta como “agrupación de municipios” que goza de autonomía para la gestión de los intereses supramunicipales (artículos 137 y 141.1 de la CE), procediendo a un cambio de denominación que únicamente afecta al *nomen iuris* de la figura en el texto constitucional.

Sin embargo, este hecho no debe ocultar que estamos ante algo más que un simple cambio de nomenclatura. En particular porque la sustitución de una figura por otra es una muestra más del deseo de interiorizar el régimen local en Cataluña, de modo que la regulación de las veguerías corresponderá al Parlamento de Cataluña, como bien se indica en el inciso primero del artículo 91.4 del EAC, operando la normativa básica estatal sobre provincias únicamente como límite externo a las facultades legislativas de aquél.

De modo que, salvadas en su caso las dudas de constitucionalidad que se han planteado respecto de las previsiones estatutarias sobre gobierno local, quedan por dilucidar algunos problemas acerca de la operatividad de ese nuevo gobierno, también en su componente supramunicipal. Para dar cuenta de ellos convendrá partir del artículo 91.4 del EAC *in fine*, conforme al cual “la alteración, en su caso, de los límites provinciales se llevará a cabo conforme a lo previsto en el artículo 141.1 de la Constitución”. Quizás no sea demasiado exagerado afirmar que de la interpretación que de este inciso se haga dependerá el futuro del sistema de gobierno local perfeñado en el Estatuto. Y es que el precepto, al menos, admite tres desarrollos distintos.

El primero de ellos convertiría sin más a las veguerías en provincias y a los consejos de veguerías en diputaciones, con la particularidad de que la regulación de ambas instituciones correspondería al legislador autonómico, en los términos ya expuestos al hablar de la interiorización del régimen local, a los que ahora debe añadirse la precisión de que la alteración de los límites de los entes locales intermedios quedaría, en todo caso, en manos del legislador estatal, único competente para aprobar la ley orgánica prevista en el artículo 141.1 de la CE. Si así fuera, no acabaría de comprenderse el sentido

---

33. En este sentido, R. GRACIA RETORTILLO, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Huygens, Barcelona, 2008, defiende la plena constitucionalidad de la nueva figura haciendo hincapié en su condición de ente local intermedio de cooperación local, sustituto de la provincia en el territorio de Cataluña, al tiempo que apunta que la nueva regulación estatutaria no necesariamente incide sobre otras proyecciones constitucionales de la provincia (en particular, su condición de circunscripción electoral o de división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado).

de ese reiterado discurso acerca de la inadecuación de las provincias a la realidad local catalana, pues toda la operación se habría saldado con un mero cambio de nombres. Habremos de convenir en que causaría cierta perplejidad el hecho de que aquello que suscitaba reticencias cuando se denominaba “provincia” concitara adhesiones al llamarse “veguería”.

El segundo desarrollo eventual se traduciría en el mantenimiento de las actuales cuatro provincias y la superposición de las veguerías, no pudiendo descartarse que, en tal caso, éstas vinieran a coincidir en sus dimensiones territoriales con las comarcas ya existentes. Esta solución tampoco resulta especialmente atractiva si se piensa que se añadiría un nuevo escalón al ya de por sí complejo panorama del gobierno local en Cataluña. Esta adición la ha hecho posible el propio Estatuto de autonomía al alterar la naturaleza jurídica de las comarcas, que pueden persistir como instancias “para la gestión de competencias y servicios locales” (artículo 92.1 del EAC), finalidad que podrían compartir con las mancomunidades, a las que no sustituyen pese a las evidentes similitudes entre ambas figuras.

Cabe, también, que se emprenda con decisión la vieja aspiración de convertir Cataluña en comunidad autónoma uniprovincial. Si así se hiciera pudieran entenderse salvados los obstáculos que persistan tras el nuevo Estatuto de autonomía para la definitiva interiorización del gobierno supramunicipal en Cataluña.<sup>34</sup> Repárese, no obstante, que la posibilidad de transformar la comunidad autónoma pluriprovincial en uniprovincial ha estado siempre abierta sin que se haya acudido a ella. Quizás no solo por las reticencias que puedan existir en las instancias centrales del Estado, sino también por la conciencia de que la operación conlleva indudables costes, como pueden ser la pérdida de presencia en algunas de esas instancias (piénsese, por ejemplo, que la transformación supone que los senadores electos en Cataluña pasarían de 16 a solo 4) y la alteración de algunos servicios de titularidad estatal que inciden directamente en la calidad democrática de la vida de los ciudadanos (en particular sería el caso de la Administración de justicia, pues resulta sencillamente inimaginable que las audiencias provinciales se “fusionen” en una sola). Se trata de claves supralocales a las que es preciso atender para comprender la evolución del gobierno local tanto en Cataluña como en el conjunto de España.

---

34. Cuestión distinta es la de dilucidar si la garantía constitucional de existencia de las provincias consentiría la generalización de esta solución. Dicho de otro modo, si sería acorde con el artículo 141.1 de la CE la aprobación de diez leyes orgánicas que convirtieran en uniprovinciales a todas las comunidades autónomas. Y, si no fuera acorde, cabría preguntarse si es esa una cuestión puramente numérica o si el artículo 141.1 de la CE no impide, en rigor, la transformación de las comunidades autónomas pluriprovinciales en uniprovinciales.