
El reparto del poder sobre los Gobiernos locales: Estatuto de Autonomía, Tribunal Constitucional e interiorización autonómica del régimen local*

Alfredo Galán Galán

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universidad de Barcelona

1. Introducción

2. Los diferentes significados del término interiorización

3. La interiorización como materia estatutaria de los Gobiernos locales

- 3.1. El régimen local como "materia propia" de un Estatuto de Autonomía
 - 3.1.1. Posición del Tribunal Constitucional respecto al contenido constitucionalmente legítimo de un Estatuto de Autonomía
 - 3.1.2. Posición del Tribunal Constitucional respecto al régimen local como contenido de un Estatuto de Autonomía
- 3.2. La relación entre el Estatuto de Autonomía y la legislación básica estatal sobre régimen local

* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER2009-14265-C02-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

Las abreviaturas utilizadas son las siguientes:

–A: antecedente.

–art.: artículo.

–arts.: artículos.

–CE: Constitución Española de 1978.

–EAAr: Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón.

–EAC: Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

–EAC de 1979: Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

–EACa: Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

–EACyL: Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

–EAE: Ley Orgánica 1/2011, de 28 de enero, de reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura.

–EAIB: Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

–EAV: Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana.

–FJ: fundamento jurídico.

–LBRL: Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local.

–p: página/s.

–STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

4. La interiorización institucional de los Gobiernos locales

- 4.1. Argumentos estatutarios relativos a la interiorización institucional
 - 4.1.1. Argumentos favorables a la interiorización institucional
 - 4.1.2. Argumentos contrarios a la interiorización institucional
- 4.2. Significado de la interiorización institucional
 - 4.2.1. Interpretaciones constitucionalmente inviables
 - 4.2.1.1. La pérdida de la condición de entidad local o de su autonomía
 - 4.2.1.2. La absorción de las Administraciones locales por una Administración autonómica configurada como Administración única
 - 4.2.2. Interpretaciones constitucionalmente posibles
 - 4.2.2.1. La configuración de las entidades locales como elementos de la organización territorial autonómica
 - 4.2.2.2. La atribución de mayores competencias a la Comunidad Autónoma sobre las entidades locales
 - 4.2.2.3. La existencia de una relación preferente de las entidades locales con la Comunidad Autónoma
- 4.3. Manifestaciones de la interiorización institucional
 - 4.3.1. Atribución a la Comunidad Autónoma de la función de garantía de la autonomía local
 - 4.3.2. Mayor participación de los Gobiernos locales en las instituciones de nivel autonómico
 - 4.3.3. Establecimiento de una regulación autonómica común de todas las Administraciones situadas en la Comunidad Autónoma

5. La interiorización territorial de los Gobiernos locales

- 5.1. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: la existencia de tres niveles de gobierno
- 5.2. La relación del nivel local con los dos niveles de gobierno territorialmente superiores
- 5.3. Una interpretación constitucionalmente viable de la interiorización territorial de los Gobiernos locales

6. La interiorización competencial de los Gobiernos locales

- 6.1. La frustrada ampliación competencial autonómica en relación con los Gobiernos locales
 - 6.1.1. Técnicas generales de incremento competencial
 - 6.1.1.1. La enumeración y definición estatutarias de la tipología de competencias autonómicas
 - 6.1.1.2. La enumeración estatutaria de materias y, dentro de ellas, la inclusión de listados de submaterias
 - 6.1.1.3. El empleo estatutario de la expresión “en todo caso” en el encabezamiento de los listados de submaterias
 - 6.1.1.4. La no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales

- 6.1.2. Técnicas específicas de incremento competencial
 - 6.1.2.1. La separación estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y del régimen local
 - 6.1.2.2. La distinción estatutaria de contenidos dentro de la materia régimen local
 - 6.1.2.3. La distinción estatutaria dentro de la materia régimen electoral local en atención al tipo de Gobierno local
- 6.2. Valoración de la repercusión de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en el reparto de competencias sobre el régimen local
 - 6.2.1. El régimen local como materia competencial
 - 6.2.2. El régimen local como parte integrante del régimen jurídico de las Administraciones Públicas
 - 6.2.3. El artículo 149.1.18 CE como título competencial del Estado en materia de régimen local
 - 6.2.4. El carácter bifronte del régimen local
 - 6.2.5. Atribución a las bases estatales de la función constitucional de garantía de la autonomía local

1. Introducción

Entre las novedades más destacadas que presenta el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante la Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante, EAC), se encuentra la inclusión de una extensa y, en algunos aspectos, bastante detallada regulación de los Gobiernos locales catalanes.¹ Esta regulación ha hecho renacer lo que ya es una vieja polémica entre nosotros: la posibilidad de regionalizar el régimen local o, utilizando la terminología más habitual, de proceder a una interiorización autonómica de las entidades locales. Discusión que se ha agudizado con motivo de la interposición de varios recursos de inconstitucionalidad contra el Estatuto catalán y, especialmente, con ocasión del recurso promovido por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso. Al tener que resolver este último recurso, cosa que ha hecho finalmente con la esperada STC 31/2010, de 28 de junio,² el Tribunal Constitucional ha tenido que intervenir en el debate, pronunciándose acerca de la existencia, significado y alcance de esa pretendida interiorización. En este contexto, la finalidad que persigue el presente

1. La regulación estatutaria de los Gobiernos locales, en efecto, se aborda desde una triple perspectiva: la sustantiva o institucional (capítulo VI del título II EAC), la financiera (capítulo III del título VI EAC) y, por último, la atribución de competencias a la Generalitat sobre este ámbito material (principalmente, artículos 151 y 160 EAC).

2. Ponente: Dña. María Emilia Casas Baamonde.

estudio es describir el estado de la cuestión, intentando clarificar los términos de la controversia, y proponer algunas vías de reflexión.³

2. Los diferentes significados del término interiorización

La discusión actual acerca de la interiorización de los Gobiernos locales en las comunidades autónomas está rodeada de fuertes imprecisiones y de una no menor confusión terminológica. Son muchos los que hablan de ella, sin que siempre quede claro el sentido en el que lo hacen. Es por ello que el primer y necesario paso consiste en precisar el significado que se atribuye al término "interiorización".

En nuestra opinión, la lectura del nuevo Estatuto catalán, y la polémica que ha rodeado su aprobación, permite sostener la existencia, al menos, de las siguientes cuatro acepciones de la interiorización autonómica de los Gobiernos locales: como materia estatutaria, institucional, territorial y competencial.

- a) La interiorización como materia estatutaria consiste en la regulación de los Gobiernos locales dentro del Estatuto de Autonomía. Lo que presupone considerar que el régimen local es una materia propia de este tipo de norma, es decir, que es una materia estatutaria.
- b) La interiorización institucional no es otra cosa que la interiorización de las entidades locales en el ámbito institucional autonómico. Dicho de otra manera, la calificación de los entes locales como instituciones autonómicas, esto es, como instituciones propias de la Comunidad Autónoma.
- c) La interiorización territorial se traduce en considerar a los entes locales como partes integrantes de la estructura territorial autonómica. A ella se alude cuando se afirma que la Comunidad Autónoma se organiza territo-

3. En este mismo sentido, pueden consultarse Alfredo GALÁN GALÁN y Ricard GRACIA RETORTILLO, "Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales", en *Revista Catalana de Dret Públic. Especial Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional, sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña de 2006* (coord. Mercè BARCELÓ, Xavier BERNADÍ y Joan VINTRÓ), Escola d'Administració Pública de Catalunya, Barcelona, 2011, p. 225-244 (también en versión catalana); Alfredo GALÁN GALÁN, "El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los Gobiernos locales en las comunidades autónomas", en *Istituzioni del Federalismo*, núm. 1-2, 2010, p. 141-174; y Alfredo GALÁN GALÁN y Ricard GRACIA RETORTILLO, "Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional", en *Revista d'Estudis Autonòmics i Federals*, núm. 12, 2011, p. 237-301.

rialmente en los entes locales (todos o solamente algunos) presentes en su territorio.

- d) La interiorización competencial, por último, consiste en la interiorización de la materia régimen local dentro del ámbito competencial autonómico. En otras palabras, en la atribución a la Comunidad Autónoma de la competencia sobre los Gobiernos locales.

Examinaremos a continuación cada uno de estos sentidos posibles del término “interiorización”. No obstante, conviene realizar alguna advertencia previa:

a) Los cuatro sentidos expuestos lo son de una interiorización estatutaria. En todos ellos, efectivamente, la interiorización de los Gobiernos locales tiene lugar por obra del Estatuto de Autonomía: es el texto estatutario el que toma la decisión de regular los Gobiernos locales, de integrarlos dentro del sistema institucional autonómico, de configurarlos como las piezas en las que se organiza la Comunidad Autónoma y de atribuir a ella la competencia sobre la materia régimen local. Estamos en presencia, en todos los casos, por lo tanto, de una interiorización autonómica estatutaria.

Lo dicho en el párrafo anterior no impide que la interiorización autonómica de los Gobiernos locales no pueda ser obra también del legislador ordinario, tanto el estatal como el autonómico. En realidad, lo que hemos de advertir no es solamente que pueden hacerlo, sino que efectivamente lo han hecho ya ambos legisladores y en no pocas ocasiones, aunque es cierto que habitualmente ha pasado desapercibido y, desde luego, no ha levantado la polémica que, en cambio, sí ha generado la interiorización cuando ha sido llevada a cabo por los estatutos de autonomía. Sirvan como ejemplo las previsiones contenidas en la legislación estatal según las cuales, en el caso de los entes locales, el dictamen preceptivo del órgano consultivo se requiere no del Consejo de Estado, sino del órgano equivalente de la Comunidad Autónoma.

b) La primera de las acepciones apuntadas –la interiorización como materia estatutaria– solamente puede ser entendida como una interiorización en sentido impropio. En efecto, la interiorización de la que nos ocupamos en este trabajo es la “autonómica”, es decir, la que supone la incorporación de los entes locales al seno de la Comunidad Autónoma. Pues bien, tal cosa no tiene lugar, siendo rigurosos, por el hecho de que el Estatuto de Autonomía regule el régimen local. Es cierto que el Estatuto es la norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (artículo 147.1 de la Constitución española, en adelante, CE) y ocupa la cúspide

del correspondiente ordenamiento autonómico. Pero también lo es que no es una fuente autónoma de la Comunidad,⁴ puesto que no emana en solitario de las instituciones autonómicas. La regulación estatutaria de los Gobiernos locales, por consiguiente, no puede calificarse rectamente como regulación autonómica: es el fruto de la intervención de dos legisladores, el autonómico y el estatal, en un procedimiento peculiar y complejo. Si el denominador común a los demás sentidos de interiorización es que conllevan un incremento de poder de la Comunidad Autónoma sobre los Gobiernos locales, tal cosa no se observa –no claramente, al menos– en la primera de sus acepciones.⁵

c) Existe una estrecha relación entre los tres últimos sentidos, que podemos calificar de propios, de la interiorización. Incluso es posible que, quizá, como luego se indicará, no exista una diferencia real entre ellas, pudiendo identificarse unas acepciones con las otras. Serían, en esa hipótesis, manifestaciones distintas de una misma realidad de fondo: la misma cosa observada desde diferentes perspectivas.

3. La interiorización como materia estatutaria de los Gobiernos locales

La interiorización como materia estatutaria tiene lugar por el hecho de que el propio texto estatutario se encarga de regular los Gobiernos locales. De esta manera, el régimen local pasa a considerarse una materia propia de Estatuto.

Este tipo de interiorización fue denunciada en el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto catalán, y sobre ello se ha pronunciado la STC 31/2010. En efecto, antes de entrar en la fundamentación de la impugnación de artículos concretos del capítulo VI del título II del Estatuto, los diputados recu-

4. El Estatuto de Autonomía no es formalmente una norma autonómica autónoma, sino heterónoma: es aprobada mediante Ley orgánica estatal, si bien a través de un procedimiento peculiar de aprobación y reforma.

5. Puede pensarse, no obstante, que esta interiorización como materia estatutaria sí que comportará un incremento del poder de la Comunidad Autónoma, en el supuesto de que la regulación estatutaria tenga como objeto una parte del régimen local ajena a la competencia autonómica. En otras palabras, cuando la aprobación del Estatuto haya provocado un desplazamiento de la competencia estatal sobre régimen local. En este caso, en efecto, se habrá producido un incremento del margen de actuación de la Comunidad, en la medida en que habrá tenido una intervención muy relevante en el proceso de elaboración y aprobación del texto estatutario. Sobre esta cuestión volveremos más adelante, al analizar la problemática relación entre Estatuto de Autonomía y legislación básica estatal sobre régimen local, aunque adelantamos ya que, tras la STC 31/2010, ha quedado claro que ese desplazamiento no es posible.

rrentes realizan una crítica general a dicho capítulo: “Sostienen los recurrentes que el capítulo VI contiene una regulación del régimen local impropia de un Estatuto, que desborda la reserva estatutaria del art. 147.2 CE al incluir la organización de los entes locales, y que trata de desplazar la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal, persiguiendo la interiorización del Gobierno local para terminar con su carácter bifronte que se desprende del art. 149.1.18 CE” [FJ 36 y también en A 38.a) de la STC 31/2010].

De la argumentación de la parte recurrente se deducen con claridad los dos problemas que plantea esta interiorización estatutaria. El primero es averiguar si el régimen local es o no una “materia propia” de un Estatuto de Autonomía. Y, en caso de respuesta afirmativa, el segundo es determinar la relación entre dicho Estatuto y la legislación que dicte el Estado en ejercicio de su competencia sobre régimen local, en concreto, entre la regulación estatutaria sobre Gobiernos locales y la legislación básica estatal ex artículo 149.1.18 CE.

3.1. El régimen local como “materia propia” de un Estatuto de Autonomía

Los nuevos estatutos han regulado con bastante grado de detalle el régimen local. Lo que resulta evidente si los comparamos con los textos estatutarios precedentes. Pues bien, la idoneidad del Estatuto para regular, él mismo, cuestiones relativas a los Gobiernos locales, fue objeto de un encendido debate doctrinal durante el proceso de elaboración del nuevo Estatuto catalán. Debate que se centró no tanto en la posible existencia de esa regulación estatutaria, sino sobre todo en la densidad normativa que podía llegar a tener.⁶

Resolviendo las impugnaciones formuladas contra algunos de estos nuevos textos estatutarios, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse sobre esta cuestión. En lo que ahora nos interesa, lo ha hecho, en primer

6. No vamos a reproducir aquí los términos, de sobras conocidos, de este debate doctrinal. Sirvan de ejemplo las posiciones enfrentadas de los profesores Tomàs FONT I LLOVET y LUIS ORTEGA ÁLVAREZ, así como las matizaciones que a la tesis del primero de ellos, aceptándola en lo sustancial, realiza FRANCISCO VELASCO CABALLERO, todas ellas recogidas en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006. Más recientemente, ya tras la aprobación de los nuevos textos estatutarios, vuelve sobre la cuestión, haciendo un balance de la situación, Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, en Alberto RUIZ OJEDA (coord.), *El Gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Cosital-Iustel, Madrid, 2010, p. 405-411.

lugar y con carácter general, determinando cuál es el contenido constitucionalmente legítimo que puede tener un Estatuto de Autonomía. Y más concretamente, en segundo término, decidiendo si el régimen local puede ser considerado o no como una materia propia de Estatuto.

3.1.1. Posición del Tribunal Constitucional respecto al contenido constitucionalmente legítimo de un Estatuto de Autonomía

Como hemos dicho, la determinación del “contenido constitucionalmente legítimo” de los estatutos de autonomía, ha sido abordada en las recientes sentencias del Tribunal Constitucional que han resuelto recursos de inconstitucionalidad interpuestos contra algunos de los nuevos estatutos.

La primera de ellas ha sido la STC 247/2007, de 12 de diciembre,⁷ relativa al Estatuto valenciano, en la que aquella determinación se considera “una cuestión nuclear” para solucionar el conflicto planteado (FJ 11).⁸ Los recurrentes defienden una interpretación muy restrictiva de la llamada reserva estatutaria establecida en el artículo 147.2 CE. Posición que no es compartida por el Tribunal. En efecto, la Sentencia mantiene una interpretación muy generosa de cuál pueda ser el “contenido posible” de un texto estatutario.

Después de afirmar que “a este Tribunal no se le ha planteado hasta el momento, como objeto autónomo de enjuiciamiento, cuál sea el contenido legítimo de un Estatuto de Autonomía”, sí que se apresura a señalar que, no obstante, “en las escasas ocasiones en que ha debido realizar determinadas apreciaciones al respecto, estas no se han basado en una mera interpretación literal del citado art. 147 CE, según se desprende de su examen” (FJ 11). Y, efectivamente, entrando en este examen, procede seguidamente a recordar todas aquellas sentencias previas en las que tuvieron lugar esas apreciaciones, llegando a la conclusión de que son constitucionalmente posibles todos aquellos contenidos que, dentro del marco de la Constitución, puedan vincularse con el cometido de los estatutos de autonomía: “La doctrina examinada abunda toda ella en la misma dirección y permite sostener la legitimidad constitucional de un contenido estatutario configurado ‘dentro de los términos de la Constitución’ (art. 147.1 CE), siempre que esté conectado con las específicas previsiones constitucionales relativas al cometido de los estatutos” (FJ 11).

7. Ponente: Dña. Elisa Pérez Vera.

8. Según la STC 247/2007, hay que “dilucidar si el derecho al agua que regula el precepto estatutario impugnado tiene o no cabida en el contenido que puede tener un Estatuto de Autonomía”, y para poder hacer tal cosa “debemos examinar cuál es el contenido constitucionalmente legítimo de los estatutos de autonomía con la finalidad de poder apreciar posteriormente si puede formar parte del mismo la enunciación de derechos” (FJ 11).

Esta conclusión es desarrollada con mayor detalle en el siguiente fundamento jurídico de la misma Sentencia. En él se reitera la idea “clave”, basada en la vinculación que se realiza entre el contenido posible de un Estatuto y su función constitucional como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma: “la clave acerca de cuál haya de ser el contenido de un Estatuto de Autonomía la ofrece el apartado 1 del art. 147 CE, que sitúa el margen de dicho contenido posible del Estatuto a partir de su concepción como norma institucional básica de cada Comunidad Autónoma” (FJ 12). Eso sí, con el límite de que dicha vinculación debe entenderse “en los términos de la presente Constitución” (artículo 147.1 CE).

Llegados a este punto del razonamiento, mantiene el Tribunal que el contenido constitucionalmente lícito de los estatutos puede ser tanto un contenido constitucionalmente expreso como implícito. El primero es aquel que viene determinado de manera expresa por la Constitución. A su vez, dentro de él, cabe distinguir un contenido mínimo o necesario y otro adicional o posible. El contenido mínimo o necesario, como su denominación ya indica, es aquel que necesariamente debe incluir todo Estatuto, por imperativo constitucional. Contenido este que se determina constitucionalmente de dos maneras diversas: a través de cláusulas generales (las contenidas en el artículo 147.2 CE) o bien mediante disposiciones más específicas (así, 147.3, 69.5 y 152.1 CE). Este contenido necesario es el mínimo exigido constitucionalmente. Y, por tanto, puede ser también un contenido suficiente. Pero es constitucionalmente admisible que, junto a él, incluya el Estatuto otro contenido adicional o meramente posible, igualmente previsto de modo expreso en diferentes artículos del texto constitucional (así, artículos 3.2, 4.2, 145.2, 149.1.29, 152.3, 156.2, disposición adicional 1.^a y disposición adicional 4.^a CE). Pero la generosidad de la interpretación del Tribunal se pone de manifiesto al aceptar que, junto a este contenido estatutario constitucionalmente expreso, puede existir también otro, igualmente constitucional, pero implícito. Este último se delimita por el hecho de ser un “complemento adecuado por su conexión” con los contenidos expresos, valorándose la existencia de esa “adecuación” con el criterio de la función constitucional del Estatuto como norma institucional básica de la Comunidad: “contenido que, aun no estando expresamente señalado por la Constitución, es complemento adecuado por su conexión con las aludidas previsiones constitucionales, adecuación que ha de entenderse referida a la función que en sentido estricto la Constitución encomienda a los estatutos, en cuanto norma institucional básica que ha de llevar a cabo la regulación funcional, institucional y competencial de cada Comunidad Autónoma” (FJ 12).

Esta doctrina es mantenida en la posterior STC 31/2010, enjuiciando ahora el Estatuto catalán. En términos muy parecidos, destaca como idea principal de su

razonamiento que: “la naturaleza y la función constitucionales de los estatutos de autonomía determinan su posible contenido” (FJ 5). Y, con esta base, reproduce en los FJ 4 y 5 la interpretación amplia de su contenido constitucionalmente posible: integrado por un contenido expreso, que incluye el mínimo o necesario y también otro adicional, y un contenido implícito. Este último delimitado por su vinculación a la función constitucional del Estatuto: tras afirmar la existencia de un contenido constitucionalmente explícito, en efecto, se afirma que “cabe junto a él un contenido implícito por inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica” (FJ 5).

La conclusión a la que se llega en esta segunda Sentencia, es que “con este título pueden integrarse en los estatutos previsiones y disciplinas muy dispares” (FJ 5). Ahora bien, siempre con la “observancia de ciertos límites” cuya garantía corresponde, en última instancia, al propio Tribunal Constitucional (FJ 5). Y es en este punto donde la STC 31/2010 se separa de la precedente STC 247/2007, para profundizar con mayor detalle acerca de los límites del contenido posible de los estatutos.⁹ En apretada síntesis, estos límites se agrupan en tres categorías. De entrada, formales: los contenidos estatutarios pueden ser muy diversos, “aunque siempre dejando a salvo, como es evidente, las reservas establecidas por la Constitución a favor de leyes específicas o para la disciplina de materia orgánica no estatutaria” (FJ 5). En segundo término, límites de orden cuantitativo, relativos al “grado de densidad normativa aceptable en un Estatuto”, toda vez que “la especial rigidez de un Estatuto de Autonomía supone una petrificación de su contenido que no puede llegar a no compadecerse con un efectivo derecho a la participación política en el ejercicio de los poderes estatuidos” (FJ 5).¹⁰ Y, en último lugar, límites cualitativos: “aquellos que definen toda la

9. Es posible que esta preocupación del Tribunal por enfatizar los límites del contenido posible de los estatutos responda, en buena medida, a algunas críticas doctrinales formuladas a la STC 247/2007. Así, por ejemplo, el profesor Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo sostuvo en relación con esta Sentencia: “Sin entrar ahora en la cuestión del mayor o menor acierto de la Sentencia en los términos que utiliza para ensanchar algo el ámbito literal del eventual contenido estatutario más allá de los términos del artículo 147 –acierto que no puede negarse en varios de los casos que se citan en la Sentencia como el de la inviolabilidad de los parlamentarios regionales–, sin embargo, introduce una cierta imprecisión en cuanto abre por conexión la cuestión del contenido de los estatutos, con los problemas que ello puede suponer, dejando todo remitido a un examen caso por caso de los supuestos que pueden plantearse para verificar la conexión que exige”; en “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 407.

10. Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo pone de relieve que la STC 247/2007 no introdujo suficientemente, en el caso del Estatuto de Autonomía, la cautela de destacar el límite –según el cual el principio democrático de mayoría no puede quedar desplazado cuando se exijan mayorías cualificadas– que la propia jurisprudencia constitucional puso al uso de la Ley orgánica

diferencia de concepto, naturaleza y cometido que media entre la Constitución y los estatutos (...). En particular, los que afectan a la definición de las categorías y conceptos constitucionales, entre ellos la definición de la competencia que como acto de soberanía solo corresponde a la Constitución” (FJ 5). Finaliza su argumentación el Tribunal, no obstante, advirtiendo que la concreción de estos límites no puede hacerse en abstracto y a priori, sino en su aplicación a cada caso concreto: “Son estas, en cualquier caso, consideraciones de principio que habremos de concretar con el debido detalle al enjuiciar cada uno de los preceptos impugnados, determinando entonces la verdadera medida del grado de colaboración constitucionalmente necesaria y admisible por parte del legislador estatuyente en la tarea de la interpretación constitucional característica de una sociedad democrática” (FJ 5).

3.1.2. Posición del Tribunal Constitucional respecto al régimen local como contenido de un Estatuto de Autonomía

Los recurrentes del Grupo Parlamentario Popular, en el proceso de impugnación del Estatuto catalán, sostienen que el Estatuto de Autonomía no puede contener una regulación sobre el régimen local, como sí hace, en cambio, el Estatuto catalán en su capítulo VI del título II. Según este parecer, efectivamente, se trata de una “regulación impropia”, esto es, “no propia” de un texto estatutario. Y ello por la razón de que se está desbordando la reserva estatutaria del artículo 147.2 CE. Este precepto constitucional, en su letra c), establece como un contenido necesario de los estatutos de autonomía la regulación de ciertos aspectos esenciales (denominación, organización y sede) de las “instituciones autónomas propias”. Y los entes locales no entrarían dentro de dicha categoría.¹¹

No comparte la Sentencia este razonamiento. Al contrario, admite que el Estatuto catalán pueda regular el régimen local. En otras palabras, acepta que la materia “régimen local” sea una “materia propia” de un Estatuto, es decir, una materia estatutaria: “(...) en principio, ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial

(entre otras, en la STC 76/1983, de 5 de agosto); en “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 407 y 408.

11. Resumiendo la posición de los recurrentes, puede leerse en la STC 31/2010, A 38.a): “Con esta construcción, sin embargo, se desbordarían los límites de la reserva estatutaria del art. 147.2 CE, en la que se incluye la organización de las ‘instituciones autónomas propias’, entre las que no se cuentan los entes locales, que son instituciones por sí y para sí, esto es, al servicio de sus propios intereses (art. 137)”.

de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE” (FJ 36 de la STC 31/2010).

La simple lectura de este fragmento de la Sentencia ya pone de relieve que el Tribunal Constitucional rodea de un conjunto de advertencias o limitaciones su aceptación. Posición cauta que se refleja en la manera en que se redacta la afirmación de que el régimen local puede ser materia estatutaria. Así, aparece escrito que “ninguna objeción puede formularse”, pero se antecede con la cautela de que tal cosa se dice “en principio”. En resumidas cuentas, el régimen local es solamente “en principio” materia estatutaria porque, para serlo legítimamente, la regulación contenida en el Estatuto debe cumplir las siguientes condiciones:

a) El Estatuto puede contener la regulación del régimen local “en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”. Por consiguiente, con esta limitación de su eficacia territorial.

b) El Estatuto de Autonomía puede contener –solo– “las líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local. Parece cerrarse el paso con la Sentencia –como es razonable– a que la norma estatutaria contenga una regulación completa o de detalle.

En realidad, lo novedoso de los nuevos estatutos de autonomía, incluido el catalán, no es que regulen los Gobiernos locales. Ya en los antiguos había referencias diversas a las cuestiones locales. Lo peculiar es la forma en que ahora se aborda esta regulación, de una manera mucho más sistemática y completa.¹² Por ello, en nuestra opinión, debemos centrar nuestra atención no tanto en el hecho de la existencia de esta regulación estatutaria de lo local, sino más bien en su densidad normativa, esto es, en su grado de detalle.

12. Así lo destaca, por ejemplo, Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo: “Habría que empezar por reconocer que el tratamiento de temas locales en los estatutos de autonomía no es un hecho nuevo que surja con motivo de los últimos estatutos. En realidad, en los estatutos originarios había, no en todos pero sí en algunos de ellos referencia a temas locales, que en algunos casos han dado lugar a sentencias del Tribunal Constitucional sobre la materia (...). Ahora bien, lo peculiar es el tratamiento mucho más sistemático que se da a la cuestión (...). Basta con la simple lectura [de los artículos correspondientes del nuevo Estatuto catalán] para percatarse de que no es comparable el tratamiento que del tema se hace en los nuevos estatutos respecto del que se hacía en los originarios”; en “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 405 y 406.

El incremento en la densidad normativa de la regulación estatutaria de los Gobiernos locales provoca un doble efecto, pernicioso uno y positivo el otro. A saber: la petrificación de su contenido, que queda excluido de la libre disponibilidad del legislador ordinario, por un lado, y, según cuál sea ese contenido, el aumento de la garantía de la autonomía local frente a dicho legislador ordinario, por el otro.¹³ La densidad ideal será, pues, aquella que mejor refleje el difícil equilibrio entre ambos.

La especial rigidez del Estatuto de Autonomía conlleva un efecto de petrificación de su contenido: la regulación que en él se incluya solamente podrá ser modificada en el futuro siguiendo el procedimiento agravado de reforma previsto en el propio texto estatutario. Por lo tanto, ese ámbito queda excluido de la libre disposición del legislador ordinario. Es por ello que hemos de extremar las cautelas para que no padezca el principio democrático, según el cual la regla general es la toma de decisiones por mayoría simple, quedando configurados con un carácter excepcional –y por consiguiente, siendo objeto de una interpretación restrictiva– los supuestos en los que se precise una mayoría cualificada.¹⁴ La conclusión es, por tanto, que un excesivo detalle en la regulación estatutaria no se compadecerá con las exigencias constitucionales derivadas del principio democrático.¹⁵ Debe advertirse, además, que la Ley ordinaria y el Estatuto de Autonomía

13. La producción de este doble efecto ha sido destacada por el profesor Tomàs FONT I LLOVET: “¿Qué pueden decir los estatutos de autonomía sobre el Gobierno y la Administración local? Antes de entrar en ello, quiero recordar que cuando se debate sobre la densidad normativa que debe tener el Estatuto en relación con esta cuestión, es decir, el grado de detalle con que debe regularse el régimen local en los estatutos, hay que tener en cuenta dos facetas. Por un lado, que en efecto es cierto que a mayor regulación estatutaria, queda menor libertad al legislador ordinario, lo cual justificaría una regulación mínima del Estatuto que consienta una mayor posibilidad de opciones por parte de la Ley autonómica. Pero, por otro lado, también debe considerarse que el gran déficit en la protección de la autonomía local es precisamente la falta de parámetros supralegales con los que juzgar la constitucionalidad de la Ley: por lo que, desde esta perspectiva, a mayor regulación estatutaria –y según cuál sea su contenido– mayor garantía de la autonomía local frente al legislador”; en “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, ob. cit., p. 18 y 19.

14. Tras examinar la doctrina asentada en la STC 247/2007, el profesor Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO critica al Tribunal Constitucional que, a la hora de abordar la cuestión de los límites cuantitativos de un Estatuto de Autonomía, que se aprueba formalmente mediante ley orgánica, no ha aplicado aquí su jurisprudencia anterior sobre los límites al contenido posible de las leyes orgánicas; en “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 408.

15. El riesgo de petrificación y, con ello, la posible vulneración del principio democrático, es algo que tiene en común el Estatuto de Autonomía con las demás leyes reforzadas, principalmente las leyes orgánicas, pero, también, las leyes cualificadas autonómicas, habitualmente denominadas leyes de desarrollo básico del Estatuto. Sobre este último tipo de ley autonómica y los límites a su contenido puede verse: Alfredo GALÁN GALÁN, “Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Auto-

no son dos productos normativos que procedan de una misma fuente. Antes al contrario, son el resultado de legisladores distintos –ordinario y estatutario–, cuyas funciones no son intercambiables. En este sentido, debe respetarse el espacio de decisión normativa que, en la configuración del modelo de Gobierno local, en un sistema parlamentario, corresponde a la Ley ordinaria.¹⁶

El otro factor a tener en cuenta, sin embargo, es que la mayor regulación estatutaria puede suponer una mayor garantía de la autonomía local. Decimos que tal cosa puede pasar –y no que ocurrirá necesariamente– porque ello depende, obviamente, del concreto contenido normativo de que se dote al texto estatutario. Pero lo que sí es cierto es que el Estatuto constituye un instrumento idóneo para poder incrementar el nivel de aseguramiento de la autonomía de los Gobiernos locales. De hecho, desde hace tiempo se viene denunciando por parte de la doctrina la existencia en nuestro ordenamiento de un “déficit estatutario” en la regulación del régimen local y, en estrecha conexión, la constatación de que el déficit en la protección de la autonomía local se debe, justamente, a “la falta de parámetros supralegales con los que juzgar la constitucionalidad de la Ley”. De lo que resulta que “solo el Estatuto es el tipo normativo adecuado para determinar con garantía los elementos definidores de la autonomía local, debido a que es la única norma capaz de imponerse al mismo tiempo al legislador estatal y al autonómico”. La conclusión a la que se llega, fruto de este razonamiento, es que “el impulso político decisivo para reforzar el papel del sistema de Gobierno local” solamente puede lograrse “a través de la ‘elevación de rango’ de la regulación jurídica de los elementos definidores esenciales del sistema”, y que solamente el Estatuto puede cumplir ese cometido.¹⁷

nomía. El caso de la Ley de Gobiernos locales de Cataluña”, en *Revista d’Estudis Autònoms i Federals*, núm. 9, 2009, en especial p. 316-321.

16. En palabras de FRANCISCO VELASCO CABALLERO: “creo necesario destacar que el alcance regulador del Estatuto ha de respetar la forma de gobierno parlamentaria (arts. 1.3 y 152.1 CE). Y que ello exige cierta contención en la regulación estatutaria del régimen local. Por mucho que el fin normativo sea constitucionalmente idóneo (garantía de la autonomía local mediante el Estatuto) la forma de regulación ha de partir de la premisa de que en un Estado con forma de gobierno parlamentaria es la Ley, y no el Estatuto, el cauce normativo principal del régimen local. En suma, lo mismo que hay que predicar hoy de la Constitución (su apertura a la Ley) se debe extender a los estatutos. En este sentido, albergo algunas dudas sobre el nivel de detalle al que puede llegar un Estatuto de Autonomía al enumerar las materias competenciales de los municipios”; en “Comentario a la ponencia de Tomàs Font i Llovet ‘El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía’”, ob. cit., p. 41 y 42.

17. Esta posición ha sido mantenida principalmente por el profesor Tomàs FONT I LLOVET, a quien corresponden los fragmentos entrecomillados del texto, que pueden encontrarse en “El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía”, ob. cit., p. 14, 15 y 19. No obstante, otros autores han sostenido igualmente la existencia de ese “déficit estatutario” en la regulación del ré-

Conocedor de este debate, el Tribunal Constitucional nos ofrece algunos pronunciamientos relevantes en sus últimas sentencias relativas a los nuevos estatutos. Así, en la STC 247/2007 afirma que el principio dispositivo ofrece “un margen importante en este punto [regulación de los poderes e instituciones autonómicas] a las diferentes opciones de las comunidades autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa” (FJ 12). De lo que se deriva que la densidad normativa no necesariamente debe ser uniforme para todos los textos estatutarios. El grado de detalle en la regulación estatutaria, pues, forma parte también del margen de decisión de cada legislador estatutario. Eso sí, con un límite claro: operar “dentro de los límites que se deriven de la Constitución” (FJ 12).

En esta misma Sentencia, en su FJ 6, después de destacar la rigidez como una de las características de los estatutos, aborda una “reflexión relativa a la relación entre el principio democrático y la rigidez de los estatutos de autonomía, toda vez que aquel pudiera resultar afectado por las regulaciones estatutarias que estuvieran dotadas de tal densidad normativa que limitara la actividad del legislador autonómico”. Pues bien, el Tribunal considera que esta es una cuestión “siempre difícil de apreciar en abstracto”. Pero, no obstante, considera que “conviene indicar algunos criterios que nos sirvan de pauta para el enjuiciamiento de sus manifestaciones concretas”. El punto de partida es la constatación de que “la Constitución ha considerado adecuado al principio democrático que sea el legislador orgánico (art. 81 CE) y no el legislador ordinario, el que deba regular” determinadas materias. Eso sí, esa labor debe realizarla “dentro de unos criterios estrictos” y, además, ocupándose únicamente de “los aspectos centrales”. Pues bien, el Tribunal traslada seguidamente estos razonamientos de la Ley orgánica al Estatuto: “Por tanto, los estatutos de autonomía también podrán establecer con diverso grado de concreción normativa aspectos centrales o nucleares de las instituciones que regulen y de las competencias que atribuyan en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden”. De esta afirmación cabe destacar el reconocimiento de que los estatutos pueden abordar la regulación “con diverso grado de concreción”, por tanto, con un margen de decisión que se respeta en cada caso, pero debiéndose limitar a los “aspectos centrales o nucleares” y, además, “en los ámbitos materiales que constitucionalmente les corresponden”. Y todo ello –concluye el razonamiento del Tribunal– sin olvidar el carácter democrático del propio Estatuto: “no puede olvidarse que el Estatuto, aprobado como Ley orgáni-

gimen local, así, por ejemplo, Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2010, p. 191.

ca, es obra de un legislador democrático y que la regulación que realiza, como se ha dicho, es vehículo de una voluntad de autogobierno de un determinado territorio y expresión de la voluntad del Estado”.

Sobre esta misma cuestión, y bebiendo de las ideas expuestas, vuelve la posterior STC 31/2010. En su FJ 6, en efecto, recuerda que “el grado de densidad normativa aceptable en un Estatuto no es cuestión que pueda determinarse en abstracto”. Pero en el análisis de cada caso concreto “ha de partirse del principio de que la reversibilidad de las decisiones normativas es inherente a la idea de democracia, siendo excepcional la exclusión del debate político de determinadas cuestiones que, por afectar al fundamento mismo del sistema, solo se hacen accesibles a voluntades conformadas en procedimientos agravados y con mayorías cualificadas”. Principio que debe conjugarse, sin embargo, con las dos siguientes advertencias: “Todo ello sin perjuicio, de un lado, de que los reparos que pudieran oponerse a la técnica de la regulación de detalle en normas especialmente rígidas no dejan de ser en muchas ocasiones otra cosa que una objeción de simple oportunidad, sin relevancia, por tanto, como juicio de constitucionalidad *stricto sensu*; y de otro, que los estatutos de autonomía también son obra del legislador democrático”. La conclusión a la que se llega, reiterando lo dicho en la anterior Sentencia, es que el Estatuto debe limitarse a regular los “aspectos centrales o nucleares”, lo que “con las cautelas propias de toda consideración en abstracto, excluye la concreción en los aspectos de detalle”.

La traslación de esta doctrina general, sobre los límites de orden cuantitativo del contenido constitucionalmente posible de los estatutos, al caso concreto de la regulación estatutaria del régimen local, conduce finalmente a la STC 31/2010 a sostener aquello con lo que abríamos este apartado: el Estatuto puede regular los Gobiernos locales, pero, en este punto, puede únicamente contener “las líneas fundamentales o la regulación esencial” del régimen local (FJ 36). También aquí se excluye la concreción en los aspectos de detalle.

c) La Sentencia liga la aceptación de que se pueda regular el régimen local a la naturaleza de la norma estatutaria: ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Cataluña tenga dicho contenido “en tanto que [es] su norma institucional básica”.

Esta ligazón se encuentra en sintonía con su doctrina general acerca de cuál puede ser el contenido constitucionalmente lícito de un texto estatutario: “la naturaleza y la función constitucionales de los estatutos de autonomía determinan su posible contenido” (FJ 5 de la STC 31/2010). En efecto, como ya quedó asen-

tado en la precedente STC 247/2007, la “clave” está en la vinculación entre el contenido posible de un Estatuto y su función constitucional como norma institucional básica de la Comunidad Autónoma (FJ 12). De esta manera, se llega a la conclusión de que, junto al contenido constitucionalmente expreso, el texto estatutario puede tener también otro implícito “por inherente a la condición del Estatuto como norma institucional básica” (FJ 5 de la STC 31/2010). El régimen local formaría parte, de este modo, del contenido implícito posible de un Estatuto de Autonomía.

No entra el Tribunal Constitucional, en su STC 31/2010, en la polémica apuntada por los recurrentes acerca de si los entes locales deben ser considerados o no “instituciones autónomas propias” en el sentido del artículo 147.2.c) CE. Cuestión particularmente interesante en el caso del Estatuto catalán, habida cuenta de que su artículo 2.3 considera que los Gobiernos locales “también integran el sistema institucional de la Generalitat”, aunque matiza seguidamente que lo hacen “como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.¹⁸ Sin perjuicio de lo que más adelante diremos, al tratar la interiorización institucional de los Gobiernos locales, es de interés realizar alguna reflexión en torno al alcance del citado precepto constitucional y la posible inclusión en él de las entidades locales.

El Tribunal, con anterioridad, había realizado una interpretación amplia de la expresión “instituciones autónomas propias” del artículo 147.2.c) CE y, por tanto, de lo que puede regularse por esta vía en un Estatuto. Así, en el FJ 12 de la STC 247/2007. En relación con las comunidades autónomas de vía rápida, sostiene que “la organización institucional a la que se refiere el art. 147.2.c) CE no la hemos considerado reducida a las instituciones expresamente contempladas en el citado art. 152.1 de la Constitución [Asamblea Legislativa, Consejo de Gobierno, presidente y Tribunal Superior de Justicia]. En este sentido, hemos considerado lícita en la perspectiva constitucional la regulación en el Estatuto de Autonomía del Síndic de Greuges (...) y también de la Sindicatura de Cuentas (...) o de que puedan serlo los consejos consultivos de las comunidades autónomas (...). En todos estos supuestos se trata de instituciones no previstas constitucionalmente, aunque algunas de ellas se incluyeran ya en los primeros estatutos de autonomía (...). En todo caso, hemos considerado que es suficiente la cobertura implícita que ofrece la

18. El abogado del Estado, en su escrito de contestación al recurso de inconstitucionalidad, pone de relieve que la crítica general al capítulo VI del título II EAC que realizan los recurrentes “está en contradicción con la decisión de los actores de no recurrir el art. 2.3 del Estatuto” (A 38.b) de la STC 31/2010).

potestad autoorganizatoria de las comunidades autónomas (...) para posibilitar que aquellas puedan crear dichos órganos u otros similares y, por tanto, incluirlos en sus estatutos, siempre que ello se realice 'dentro de los términos' de la Constitución (art. 147.1 CE), es decir, siempre que su regulación concreta no infrinja las previsiones constitucionales". Interpretación generosa que ha extendido igualmente –como se recuerda en ese mismo fundamento jurídico– a las comunidades de vía lenta: "también en ejercicio del principio dispositivo, las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 CE han incorporado en sus estatutos tanto el entramado institucional previsto en el art. 152.1 CE solo en principio para las comunidades autónomas de la vía el art. 151 CE, como otras instituciones similares a las señaladas en el párrafo anterior. En este sentido, el Tribunal ha partido del entendimiento de que, no estando prohibida por la Constitución, tal estructura de organización del poder autónomo de estas comunidades encuentra acomodo en lo dispuesto en el art. 147.2.c) CE, por lo que ningún reparo cabe oponer a la misma".

En definitiva, el Tribunal Constitucional admite que los estatutos "pueden incluir con normalidad en su contenido", con la cobertura implícita que ofrece la potestad autoorganizatoria de las comunidades autónomas, cualquier cuestión relativa a "las funciones de los poderes e instituciones autonómicas, tanto en su dimensión material como organizativa, y a las relaciones de dichos poderes e instituciones con los restantes poderes públicos estatales y autonómicos, de un lado, y con los ciudadanos, de otro". Concluyendo, de este modo, que "el principio dispositivo ofrece, así, un margen importante en este punto a las diferentes opciones de las comunidades autónomas, margen tanto sustantivo como de densidad normativa", aunque recuerda que opera "dentro de los límites que se deriven de la Constitución" (FJ 12 de la STC 247/2007).

De la doctrina constitucional expuesta cabe concluir, por lo tanto, que, según el Tribunal, la expresión del artículo 147.2.c) CE permite incluir en su seno no solamente las instituciones contempladas en el artículo 152.1 CE, sino también cualquier otra que se decida al amparo de la potestad autoorganizatoria de la Comunidad Autónoma. Y además, el principio dispositivo permite que, a la hora de llevar a cabo esa regulación, se cuente con un amplio margen "tanto sustantivo como de densidad normativa". En cualquier caso –y esto es lo que ahora nos interesa destacar– el Tribunal Constitucional siempre se está refiriendo a instituciones de nivel autonómico: usando sus propios términos, a "poderes e instituciones autonómicas". Dicho de otro modo, aunque no lo explicita de esta manera, parece identificar la expresión "instituciones autónomas propias" del artículo 147.2.c) CE con la otra de "organización institucional autonómica" del artículo 152.1 CE.

En resumen, para el Tribunal Constitucional las “instituciones autónomas propias” de la comunidad no son otras que las “instituciones autonómicas”. Lo que deja fuera a las instituciones de nivel local: a las entidades locales.

Lo cierto es que esta interpretación del Tribunal coincide con la que doctrinalmente se venía haciendo del artículo 147.2.c) CE. Incluidos los autores catalanes que se habían preocupado de realizar esta labor al hilo de interpretar los preceptos del antiguo Estatuto catalán de 1979. En concreto, aquellos que se habían ocupado de precisar las instituciones que forman la Generalitat (artículos 1.2 y 29.1 EAC 1979)¹⁹ y el alcance de la competencia autonómica sobre la organización de sus instituciones de autogobierno (artículo 9.1 EAC 1979).²⁰ Un entendimiento este que sigue manteniendo la doctrina, al menos mayoritariamente, en la actualidad.²¹

19. Según el artículo 1.2 EAC 1979: “La Generalitat es la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”. A lo que añade el artículo 29.1 EAC 1979: “La Generalitat está integrada por el Parlamento, el presidente de la Generalitat y el Consejo Ejecutivo o Gobierno”. Para el profesor Jordi Solé Tura “no ha sido objeto de mucha controversia ni de grandes dimensiones” la determinación de las instituciones que forman la Generalitat. A su juicio, “resulta evidente” que esas instituciones “son únicamente” las enumeradas en el artículo 29.1 EAC 1979. Se trata, por lo tanto, de una interpretación muy estricta, porque no incluye a otras instituciones que aparecen solo mencionadas por el texto estatutario (por ejemplo, el síndic de Greuges o la Sindicatura de Cuentas). En definitiva, y empleando nosotros una terminología que se haría posteriormente habitual, para este autor solamente integran la Generalitat las “instituciones estatutarias” y no, en cambio, las “instituciones de relevancia estatutaria”. En sus razonamientos, por supuesto, ni siquiera toma en consideración a los entes locales. Todo ello puede encontrarse en Jordi SOLÉ TURA, “La Generalidad”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Institut d’Estudis Autònoms-Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona-Facultad de Derecho de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1990, p. 146 y 147.

20. El artículo 9.1 EAC 1979 atribuye a la Generalitat competencia exclusiva sobre “organización de sus instituciones de autogobierno, en el marco del presente Estatuto”. Interpretando este precepto, el profesor Francesc de Carreras i Serra, tras corregir el dictado estatutario, sustituyendo la referencia que allí se hace a “instituciones” por “órganos”, distingue, en los términos de la nota anterior, entre “órganos estatutarios” y “órganos de relevancia estatutaria”, inspirándose en la paralela distinción entre órganos constitucionales y órganos de relevancia constitucional. Pues bien, solamente los primeros, esto es, los órganos estatutarios, que son los enumerados en el artículo 29.1 EAC 1979, “constituyen elementos claves y definitorios del sistema de gobierno” que el Estatuto establece. Los demás, en cambio, “no constituyen, en sí mismos, elementos esenciales definidores del sistema de gobierno estatutario”. Por supuesto, tampoco encontramos aquí mención alguna a las entidades locales. Puede verse en Francesc DE CARRERAS I SERRA, “Organización de las instituciones de autogobierno”, en *Comentarios sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña*, vol. I, Institut d’Estudis Autònoms-Facultad de Derecho de la Universitat de Barcelona-Facultad de Derecho de la Universitat Autònoma de Barcelona, Barcelona, 1990, p. 410 y 411.

21. Sirva de ejemplo Ángel L. SANZ PÉREZ, según el cual: “desde luego, la autonomía municipal y las competencias de las entidades de régimen local no entran dentro de la consideración de ‘instituciones autónomas propias’ (artículo 147.2.c) ni de ‘competencias asumidas por la Co-

d) La regulación estatutaria sobre el régimen local se establece “con el fin de vincular al legislador autonómico”. De lo que parece deducirse, a contrario, que no tiene como objetivo hacer lo mismo con el legislador estatal. Sin entrar ahora en otras consideraciones, es cierto que el destinatario natural del Estatuto es el legislador autonómico, encargado de desarrollar los correspondientes preceptos estatutarios. Por lo demás, en otros momentos, la STC 31/2010 reitera esta misma idea de que las normas estatutarias están “dirigidas” al legislador autonómico. Así lo hace, por ejemplo, en el FJ 37, en sede de competencias de los Gobiernos locales y, por tanto, en referencia al artículo 84.2 EAC, al afirmar que “esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico”.

e) La regulación estatutaria sobre régimen local debe respetar “en todo caso” y “como es obvio” la competencia básica “que corresponde al Estado en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE”. Se aborda aquí una relevante cuestión que habría sido merecedora de una argumentación más detallada y convincente, a saber: la relación entre la regulación estatutaria sobre los Gobiernos locales y la regulación estatal básica sobre esa misma materia. De ella nos ocupamos en el siguiente apartado.

3.2. La relación entre el Estatuto de Autonomía y la legislación básica estatal sobre régimen local

La posición del Tribunal Constitucional, como ha quedado indicado, según su STC 31/2010, se resume en el hecho de que el legislador estatutario debe respetar “en todo caso” la competencia básica estatal. Por tanto, la regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia que corresponda al Estado, derivada directamente de la Constitución, principalmente ex artículo 149.1.18, ni desplaza la que haya podido dictar en su ejercicio. Solución que la misma Sentencia considera como “obvia”. Las discusiones doctrinales mantenidas en este punto hacen difícil admitir esa calificación.²² Baste ahora con apuntar que, hasta hoy, el respeto de la competencia básica estatal se predicaba de la legis-

unidad Autónoma’ (artículo 147.2.d)”;

en *La reforma de los estatutos de autonomía*. (Con especial referencia a los estatutos de autonomía de Cataluña y de la Comunidad Valenciana), *Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Thomson-Aranzadi, Cizur-Menor, 2006, p. 90 y 91.

22. Sirva de ejemplo la citada polémica mantenida por los profesores Tomàs FONT I LLOVET, LUIS ORTEGA ÁLVAREZ y FRANCISCO VELASCO CABALLERO en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, ob. cit. Puede también consultarse, entre otras muchas publicaciones, Luis ORTEGA ÁLVAREZ, Juan José SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA y Xavier ARBÓS MARIN, *Legislación básica y estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006; y Javier BARNÉS, “Legislación básica y

lación autonómica de desarrollo y no de la legislación estatutaria. En otras palabras: la vinculación de las bases estatales se proyectaba sobre la ley autonómica que las había de desarrollar y no sobre las leyes estatales orgánicas estatutarias.

4. La interiorización institucional de los Gobiernos locales

La interiorización institucional no es otra cosa que la interiorización de las entidades locales en el ámbito institucional autonómico. Dicho de otra manera, la calificación de las entidades locales como instituciones autonómicas, esto es, como instituciones propias de la Comunidad Autónoma.

Debe advertirse que esta modalidad de interiorización toma en consideración la entidad local precisamente en esta condición de entidad local. No es relevante a estos efectos, por tanto, el hecho de que “otra dimensión” de un tipo de entidad local consista en ser una división territorial de la Comunidad Autónoma para la prestación de sus servicios. La previsión estatutaria de esa otra dimensión no supone la interiorización autonómica de la entidad local, puesto que no es en esta condición en la que es contemplada. Así sucede en algunos de los estatutos de autonomía:²³

- a) En el Estatuto de Cataluña respecto a la veguería. Según dispone expresamente, además de entidad local, “la veguería también es la división territorial adoptada por la Generalitat para la organización de sus servicios” (artículo 90.1 EAC).²⁴
- b) En el Estatuto de Castilla y León respecto a la comarca y la provincia. Además de su reconocimiento expreso como entidades locales, la norma estatutaria afirma, en primer lugar, que la comarca “podrá ser también circunscripción administrativa de la Junta de Castilla y León para el cumplimiento

Estatuto de Autonomía”, en *Estudios sobre la reforma del Estatuto*, Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2004.

23. Estas previsiones estatutarias son similares a la contenida en el artículo 141.1 CE en relación con la provincia. Según este precepto constitucional, en efecto, la provincia goza de una doble dimensión: “es una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios”, pero también es una “división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado”.

24. La reciente Ley catalana 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, en su artículo 1 fija expresamente como objeto de la Ley “regular la doble naturaleza de la veguería”.

de su fines" (artículo 46.1 EACyL).²⁵ Y añade, posteriormente, que la provincia "constituye también división territorial para el cumplimiento de los fines de la Comunidad Autónoma".²⁶

En otros casos, particularmente en los archipiélagos, la cosa no está tan clara, puesto que en ellos parece que es la propia entidad local la que se califica simultáneamente como institución autonómica:

- a) En el Estatuto de las Illes Balears en relación con los consejos insulares. Además de ser las instituciones de gobierno de cada una de las islas, "también son instituciones de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares" (artículo 61.3 EAIB).²⁷
- b) Y, muy especialmente, en el Estatuto de Canarias respecto a los cabildos insulares. Además de su reconocimiento como órgano de gobierno y administración de la entidad local "isla", el artículo 23.5 EACa²⁸ expresamente los califica de instituciones de la Comunidad Autónoma: "Los cabildos insulares, en cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, asumen en cada isla la representación ordinaria del gobierno de la administración autónoma y ejecutan en su nombre cualquier competencia que esta no ejerza directamente a través de órganos administrativos propios, en los términos que establezca la ley".²⁹

25. Ley orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León.

26. El Estatuto de la Comunidad Valenciana recoge singularmente el supuesto en el que la provincia ejerza, por delegación, competencias de la Comunidad Autónoma, afirmando que, en ese caso, actuarán "como instituciones" de dicha Comunidad: "las diputaciones provinciales actuarán como instituciones de la Generalitat y estarán sometidas a la legislación, reglamentación e inspección de esta, en tanto que se ejecutan competencias delegadas por la misma" (artículo 66.4, párrafo 1, EAV).

27. Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears.

28. Ley orgánica 10/1982, de 10 de agosto, del Estatuto de Autonomía de Canarias.

29. La Ley a la que se remite el precepto estatutario es la Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias. En su artículo 5.2 se afirma: "Los cabildos insulares son, simultáneamente, órganos de gobierno y administración de cada isla e instituciones de la Comunidad Autónoma". Y se añade en el artículo 5.4: "En cuanto instituciones de la Comunidad Autónoma, los cabildos ejercen competencias y prestan servicios de aquella de forma descentralizada, en los términos de la presente Ley".

4.1. Argumentos estatutarios relativos a la interiorización institucional

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña permite lecturas diversas en orden a sostener o bien a negar que se haya producido por su obra una interiorización institucional autonómica de los Gobiernos locales. En nuestra opinión, son más convincentes aquellas que permiten afirmar la existencia de dicha interiorización. Y ello sin prejuzgar ahora el significado que deba darse a esa interiorización. No obstante, exponemos seguidamente las que permiten fundamentar ambas tesis.

4.1.1. Argumentos favorables a la interiorización institucional

El texto estatutario catalán ofrece sólidos argumentos para defender que esta interiorización institucional es consciente y voluntariamente querida. Hasta cinco anclajes cabe encontrar en él:

a) El principal apoyo se encuentra en el artículo 2 EAC y en su expresa afirmación de que las entidades locales catalanas forman parte del llamado “sistema institucional de la Generalitat”. Esta integración permitiría sostener la configuración de las entidades locales como “instituciones” de ese “sistema institucional de la Generalitat”, por tanto, como instituciones de la Generalitat, y, en definitiva, como instituciones autonómicas.

En efecto, su apartado primero define a la Generalitat como un “sistema institucional”.³⁰ Y después determina las instituciones que integran la Generalitat (ese “sistema institucional”). En orden a esta determinación, se distinguen dos clases de instituciones. En primer lugar, forman parte de la Generalitat las instituciones de nivel autonómico (apartado segundo).³¹ Pero, en segundo término, también lo hacen las entidades locales catalanas. En este último caso, sin embargo, el precepto estatutario añade dos precisiones respecto a la forma de su integración en el sistema institucional de la Generalitat: lo harán sin perjuicio de su autonomía y como entes en los que la Generalitat se organiza territorialmente (apartado tercero).³²

30. Artículo 2.1 EAC: “La Generalitat es el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de Cataluña”.

31. Artículo 2.2 EAC: “La Generalitat está integrada por el Parlamento, la Presidencia de la Generalitat, el Gobierno y las demás instituciones que establece el capítulo V del título II”. Estas “demás instituciones” son las “otras instituciones de la Generalitat” que, en efecto, se recogen en el mencionado capítulo V y que son las siguientes: el Consejo de Garantías Estatutarias, el Síndic de Greuges, la Sindicatura de Cuentas y el Consejo Audiovisual de Cataluña.

32. Artículo 2.3 EAC: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.

b) Los tres siguientes argumentos favorables a la interiorización institucional son de carácter sistemático. De entrada, la rúbrica del mencionado artículo 2 EAC: “La Generalitat”. Como acabamos de ver, los entes locales son el objeto de regulación del apartado tercero de este artículo. Prueba clara, por tanto, de que son considerados parte integrante de la Generalitat. El segundo argumento es el hecho de que el Estatuto contenga la regulación sustantiva del Gobierno local dentro del título dedicado a las instituciones de la Generalitat.³³ Una interpretación sistemática permite concluir que los “Gobiernos locales” son también “instituciones”. Y, en tercer lugar, el hecho de que contenga igualmente la regulación de las Haciendas locales dentro del título dedicado a la financiación de la Generalitat.³⁴ Ese mismo tipo de interpretación conduciría a entender que los Gobiernos locales son parte de la Generalitat.

c) El quinto y último de los argumentos que permiten sostener que el Estatuto catalán ha llevado a cabo una interiorización institucional, toma como base el reconocimiento de los derechos históricos de su artículo 5. Según este precepto, en efecto, de los derechos históricos del pueblo catalán, de sus instituciones seculares y de la tradición jurídica catalana se deriva “el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat” en relación con, entre otras cosas, “el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”. Pues bien, tomando como sustento esta afirmación estatutaria, podría esgrimirse que parte de esa “singularidad” de la Generalitat, en su vertiente “institucional”, es la consideración de las entidades locales catalanas como instituciones pertenecientes al sistema institucional de la Generalitat.³⁵

4.1.2. Argumentos contrarios a la interiorización institucional

Sin entrar ahora en el significado y constitucionalidad de esta operación, los argumentos expuestos parecen suficientemente reveladores de la voluntad estatutaria de llevar a cabo la interiorización institucional de los Gobiernos locales catalanes. No obstante, queremos dejar constancia de que, de la lec-

33. Capítulo VI (“El Gobierno local”) del título II (“De las instituciones”) EAC.

34. Capítulo III (“Las Haciendas de los Gobiernos locales”) del título VI (“De la financiación de la Generalitat”) EAC.

35. Artículo 5 EAC: “El autogobierno de Cataluña se fundamenta también en los derechos históricos del pueblo catalán, en sus instituciones seculares y en la tradición jurídica catalana, que el presente Estatuto incorpora y actualiza al amparo del artículo 2, la disposición transitoria segunda y otros preceptos de la Constitución, de los que deriva el reconocimiento de una posición singular de la Generalitat con relación al derecho civil, la lengua, la cultura, la proyección de estas en el ámbito educativo, y el sistema institucional en que se organiza la Generalitat”.

tura de ese mismo texto normativo, pueden derivarse otros argumentos en sentido contrario:

a) El artículo 2 EAC no trata de la misma manera a las instituciones de nivel autonómico que a las entidades locales. Precisamente por ello las contempla en apartados distintos dentro del mismo artículo.³⁶ Una lectura atenta de estos preceptos así lo demuestra. El artículo 2.2 EAC afirma que las instituciones de nivel autonómico integran “la Generalitat”: queda claro, pues, que son consideradas instituciones de la Comunidad Autónoma, por tanto, instituciones autonómicas. En cambio, el artículo 2.3 EAC lo que establece es que las entidades locales integran no “la Generalitat”, sino “el sistema institucional de la Generalitat”: no se dice, por consiguiente, que sean instituciones de la Comunidad.

Este argumento, como puede verse, mezcla un componente sistemático (tratamiento separado en dos apartados distintos del mismo artículo) con otro de tipo literal, apegado a la redacción de los preceptos examinados (integración en “la Generalitat” o bien en “el sistema institucional de la Generalitat”). Sin desmerecer el poder de convicción que pueda tener, lo cierto es que cabe rebatirlo con cierta facilidad.

Por lo que se refiere al componente sistemático de la argumentación, parece más razonable entender que la separación que lleva a cabo el artículo 2 EAC obedece simplemente al deseo del legislador estatutario de distinguir los dos tipos de entidades que integran el mismo sistema institucional: las de nivel autonómico (recogidas en el apartado segundo) y las de nivel local (contempladas en el apartado tercero). Lo que hay es tan solo una vocación didáctica del Estatuto: primero define la Generalitat como sistema institucional y, a continuación, determina las instituciones que integran dicho sistema, agrupándolas en dos categorías en función de su naturaleza o ámbito territorial.

Y también pueden formularse algunas objeciones a la vertiente literal de la interpretación. Es verdad que en un caso la integración tiene lugar en “la Generalitat” (apartado segundo), mientras que en el otro tal cosa sucede en “el sistema institucional de la Generalitat” (apartado tercero). Pero ello no significa necesariamente que sean cosas diferentes. De hecho, el apartado primero del

36. Se destaca que son declaraciones separadas, las contenidas en los apartados segundo y tercero del artículo 2 EAC, en Luciano PAREJO ALFONSO, “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, 2009, p. 30 y 31.

artículo 2 EAC las identifica, al definir “la Generalitat” precisamente como “el sistema institucional”. Además –y por si quedase alguna duda– llamamos la atención acerca de que el apartado tercero afirma que los entes locales “también integran el sistema institucional de la Generalitat”. El uso de la expresión “también” es prueba inequívoca de que otras entidades (las enumeradas en el apartado anterior: las instituciones de nivel autonómico) igualmente forman parte del “sistema institucional de la Generalitat”. En definitiva, para el redactor del artículo 2 EAC no hay diferencia entre “Generalitat” y “sistema institucional de la Generalitat”. Todo ello se regula en un artículo que lleva como única rúbrica: “la Generalitat”.

b) El artículo 2.3 EAC afirma que los entes locales también integran el sistema institucional de la Generalitat, pero –y esto es lo que conviene subrayar– “como entes en los que esta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía”.³⁷ Esta coletilla final no aparece, en cambio, en el apartado segundo del mismo artículo, cuando se establece la integración en el sistema de las instituciones de nivel autonómico. De ello cabe deducir que es diferente el tipo de integración o, si se prefiere, la manera como se integran en el sistema institucional las instituciones del apartado segundo y del apartado tercero. Las instituciones de nivel autonómico (artículo 2.2 EAC) son objeto de una integración total o plena. En cambio, las entidades locales (artículo 2.3. EAC) lo son únicamente en un sentido concreto: en la medida en que son elementos de la organización territorial de la Generalitat. Y solamente en esa medida, puesto que la integración debe entenderse hecha “sin perjuicio de su autonomía”. No estamos, en definitiva, ante instituciones autonómicas.

Esta interpretación, a nuestro juicio, es admisible, si bien es claramente reduccionista, en tanto que viene a identificar la interiorización institucional con la interiorización territorial, privándola de cualquier otro contenido posible. Sobre ello volveremos más adelante.

c) La rúbrica del título II del nuevo Estatuto catalán es deliberadamente imprecisa: “De las instituciones”. Conscientemente, el legislador estatutario no ha querido especificar el carácter de dichas instituciones,³⁸ por la razón de que dentro de ese título no solamente se incluyen las instituciones autonómicas (capítulo I

37. Se apunta en Luciano PAREJO ALFONSO, “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, ob. cit., p. 31.

38. Así lo destaca Luciano PAREJO ALFONSO, “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, ob. cit., p. 31.

a V), sino también los Gobiernos locales (capítulo VI).³⁹ Lo que demostraría que estos últimos no se identifican con las instituciones de la Comunidad Autónoma. Denominación que contrasta con la empleada en el antiguo EAC 1979⁴⁰ y con la usada por los otros nuevos textos estatutarios.⁴¹

Este argumento debe ser compensado, sin embargo, con los otros arriba apuntados, igualmente de carácter sistemático, y que son favorables a entender que se ha producido una interiorización institucional de los Gobiernos locales en el Estatuto catalán. En este sentido, llama especialmente la atención que, aunque contenga la regulación de las Haciendas de los Gobiernos locales (capítulo III), el título VI de este texto estatutario no lleve por rúbrica “De la financiación”, simplemente, sino que se adjetive del modo siguiente: “De la financiación de la Generalitat”.

d) El artículo 71.1 EAC lleva a cabo una diferenciación implícita entre la Administración de la Generalitat y la Administración local.⁴² En efecto, este precepto define la “Administración de la Generalitat” como “la organización que ejerce las funciones ejecutivas atribuidas por el presente Estatuto a la Generalitat”. Y seguidamente se le atribuye la condición de “Administración ordinaria” en Cataluña, aunque “sin perjuicio de las competencias que correspondan a la Administración local”. De lo que resulta que la “Administración local” es algo distinto de la “Administración de la Generalitat”. Y también que la Generalitat ejerce sus funciones ejecutivas solo a través de la segunda y no de la primera. Con la consecuencia, por tanto, de que esa “Administración local”, mencionada en el precepto estatutario, no forma parte de la Generalitat. No ha sido objeto, en definitiva, de una interiorización autonómica.

e) Por último, el artículo 85 EAC prevé la existencia, como novedad, del Consejo de los Gobiernos Locales. Pues bien, este precepto estatutario lo define como

39. Dejamos apuntado, sin entrar ahora en ello, que el capítulo VII se dedica a la “organización institucional propia de Arán”. El Arán debe disponer, por imperativo estatutario, de un régimen jurídico especial establecido por ley del Parlamento catalán (artículos 11 y 94 EAC). Se trata, por lo demás, de uno de los supuestos de ley autonómica reforzada –ley de desarrollo básico del Estatuto– contemplados en el artículo 62.2 EAC. Parece clara la voluntad del legislador estatutario de no incluir el Arán dentro del conjunto de instituciones locales de Cataluña.

40. Título II EAC 1979: “De la Generalitat”.

41. Así, título III EAV: “La Generalitat”; título IV EAA: “Organización institucional de la Comunidad Autónoma”; título II EAAr: “Organización institucional de la Comunidad Autónoma de Aragón”; título II EACyL: “Instituciones de autogobierno de la Comunidad”; y título IV EAIB: “De las instituciones de la Comunidad Autónoma de las Illes Balears”.

42. LUIS ORTEGA ÁLVAREZ, “La interiorización autonómica del régimen local”, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 63.

“el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat”. Esta definición, si se observa con atención, contrapone los entes locales (en concreto, municipios y veguerías) con las instituciones de la Generalitat. Lo que presupone que son cosas diferentes: los primeros (entes locales) participan en los procedimientos normativos de las segundas (instituciones autonómicas) a través del este órgano.⁴³

Este segundo grupo de argumentos puede resumirse en la idea de que no encontramos en el Estatuto catalán una calificación expresa de los entes locales como instituciones autonómicas. Lo que no sería casual, sino la consecuencia obligada del hecho de que las entidades locales no son instituciones de la Comunidad. Cosa que obliga a tener que dotar de otro significado a la integración que el artículo 2.3 EAC dispone de los Gobiernos locales en el sistema institucional de la Generalitat.⁴⁴

4.2. Significado de la interiorización institucional

La interiorización institucional, según lo dispuesto en el nuevo Estatuto catalán, se traduce en la integración de las entidades locales catalanas en el sistema institucional de la Generalitat (artículo 2.3 EAC). Es preciso, pues, indagar acerca del significado de dicha integración. Labor que puede acometerse complementariamente desde una perspectiva tanto negativa como positiva.

4.2.1. Interpretaciones constitucionalmente inviables

Desde un punto de vista negativo, hay algunas interpretaciones que deben ser descartadas, por ser contrarias a la Constitución o, al menos, a lo dispuesto en el propio Estatuto de Autonomía de Cataluña.

43. Lo destaca Luciano PAREJO ALFONSO, “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, ob. cit., p. 31. Se hace eco de este argumento Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 400.

44. En palabras de Luciano PAREJO ALFONSO, en el caso del Estatuto catalán, su “regulación territorial interna presenta una indudable mayor intensidad, si bien cuidando de no calificar la Administración local como elemento propiamente dicho de las instituciones de autogobierno autonómico o de la Generalidad y no alcanzando, por ello, el límite de deformación o desfiguración del modelo de Estado desde la Constitución”; en “Autonomía local, régimen local básico y reformas estatutarias”, ob. cit., p. 35.

4.2.1.1. *La pérdida de la condición de entidad local o de su autonomía*

De entrada, la pertenencia de las entidades locales al sistema institucional de la Generalitat no puede suponer la pérdida para ellas de su condición de entidad local, ni tampoco de la autonomía que tienen constitucionalmente reconocida y garantizada. La interiorización autonómica, por tanto, no puede conllevar la desaparición de aquellos tipos de entidad local cuya existencia se garantiza por la Constitución, ni tampoco su mantenimiento tan solo en una dimensión o naturaleza distinta a la de ente local. Por otro lado, tampoco puede dar lugar a la eliminación de la autonomía local o bien a su menoscabo con vulneración del contenido mínimo constitucionalmente garantizado. Y todo ello por la sencilla razón de que la interpretación contraria no sería conforme con la Constitución. Hecho del que es consciente el legislador estatutario, que cierra el paso tajantemente a estos planteamientos desviados, al establecer expresamente la cautela de que la integración de las “entidades locales” en el sistema institucional de la Generalitat debe hacerse “sin perjuicio de su autonomía” (artículo 2.3 EAC). Queda claro, por tanto, que son “entidades locales” y, además, que conservan su autonomía.⁴⁵

El Tribunal Constitucional muy pronto cerró también la puerta a este tipo de interpretaciones. Así, en su STC 84/1982, de 23 de diciembre, después de afirmar el “carácter bifronte” del régimen local, añade que no es contradictorio con la naturaleza de los entes locales ser, además, elementos de la organización territorial de la Comunidad Autónoma, pero que por ello “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).⁴⁶

4.2.1.2. *La absorción de las Administraciones locales por una Administración autonómica configurada como Administración única*

También debe ser descartada aquella otra interpretación que entienda la interiorización como la absorción de las Administraciones locales por la Administración autonómica, de manera tal que quede esta última como la única en el territorio autonómico. En pocas palabras, del Estatuto no se deriva que la Administración

45. Por si alguna duda quedase, cabe recordar que la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat en la materia régimen local se hace expresamente –y esto es una novedad– “respetando el principio de autonomía local” (artículo 160.1 EAC).

46. Las referencias de la Sentencia al Estatuto de Autonomía de Cataluña deben entenderse hechas al Estatuto de 1979 (Ley orgánica 4/1979, de 18 de diciembre).

de la Generalitat sea la Administración única en Cataluña. Antes al contrario, su lectura proporciona prueba de ello. Es cierto que su artículo 71.1 atribuye a la Administración de la Generalitat “la condición de Administración ordinaria”, pero añade seguidamente que “sin perjuicio de las competencias que corresponden a la Administración local”.

La disposición adicional sexta EAC insiste en la calificación de la Administración de la Generalitat como “Administración ordinaria”. En esta ocasión, como “Administración ordinaria del Estado en Cataluña”.⁴⁷ Este precepto y, por conexión, el ya citado artículo 71.1 EAC, fueron objeto del recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el Estatuto catalán. El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 31/2010, no precisa con claridad el significado que deba darse a la expresión estatutaria “Administración ordinaria”, pero concluye que, en cualquier caso, no puede suponer nunca la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni tampoco que esta quede relegada a ser una Administración “excepcional o marginal”: “La ‘condición de Administración ordinaria’ de la Administración de la Generalitat que se recoge en el precepto estatutario, cualquiera que sea el significado que se confiera al término ‘Administración ordinaria’, bien el cuantitativo que expone el abogado del Estado, bien el principalista que evoca la representación del Gobierno de la Generalitat, bien el más técnico de Administración que ejerce funciones ejecutivas del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma del que se hacen eco los letrados del Parlamento de Cataluña, en modo alguno supone, como por el contrario sostienen los recurrentes, la exclusión de la Administración periférica del Estado en Cataluña, ni que esta perviva en el territorio de la Comunidad Autónoma como Administración excepcional o marginal” (FJ 30).

4.2.2. Interpretaciones constitucionalmente posibles

Desde un punto de vista positivo, en cambio, son varios los sentidos posibles que puede darse a la interiorización autonómica. Adelantamos ya que no son excluyentes, sino que, antes al contrario, todos ellos resultan compatibles entre sí.

47. Disposición adicional sexta EAC: “La Generalitat será la Administración ordinaria del Estado en Cataluña en la medida en que le sean transferidas, mediante los instrumentos que corresponda, las funciones ejecutivas que ejerce la Administración del Estado a través de sus órganos territoriales en Cataluña”.

4.2.2.1. *La configuración de las entidades locales como elementos de la organización territorial autonómica*

La interiorización autonómica de las entidades locales puede entenderse en el sentido de que esas entidades son los elementos de la estructura territorial autonómica: la Comunidad Autónoma se organiza territorialmente a través de las entidades locales.

El argumento a favor de esta interpretación es el propio artículo 2.3 EAC: “Los municipios, las veguerías, las comarcas y los demás entes locales que las leyes determinen integran también el sistema institucional de la Generalitat, *como entes en los que esta se organiza territorialmente*, sin perjuicio de su autonomía”. Como puede observarse, el artículo transcrito, en el inciso que hemos destacado en cursiva, ya vincula la integración de las entidades locales en el sistema institucional de la Generalitat con su consideración como elementos de su organización territorial: la integración se produce en tanto que son las piezas de la estructura territorial autonómica. Esta misma consideración aparece posteriormente en otros preceptos estatutarios, referida a los principales tipos de entes locales catalanes: los municipios y las veguerías.⁴⁸

Debe observarse que, en este punto, el Estatuto catalán no es original. Es denominador común a los otros nuevos estatutos de autonomía la afirmación de que la Comunidad Autónoma correspondiente se organiza territorialmente en entidades locales (eso sí, distintas en función de la Comunidad)⁴⁹ y, además, de que el municipio constituye la “entidad local básica” o bien la “entidad territorial básica” de la respectiva Comunidad Autónoma.⁵⁰

Y tampoco supone ninguna novedad en Cataluña. Efectivamente, el antiguo Estatuto de Autonomía catalán de 1979 recogía la misma idea: “La Generalitat de Cataluña estructurará su organización territorial en municipios y comarcas; también podrá crear demarcaciones supracomarcas” (artículo 5.1 EAC de 1979). Al margen de que cambian los tipos de ente local tomados en consideración,

48. En concreto, en los artículos 83.1 y 86.1 EAC. Según el artículo 83.1: “Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías”. Y según el artículo 86.1: “El municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña (...)”.

49. Andalucía: municipios, provincias y demás entidades territoriales que puedan crearse por ley (artículo 89.1 EAA). Illes Balears: islas y municipios (artículo 8.1 EAIB). Aragón: municipios, comarcas y provincias (artículos 5 y 81.1 EAAr). Castilla y León: municipios, provincias y demás entidades locales que con tal carácter puedan crearse conforme a la Ley (artículo 43.1 EACyL). Y Extremadura: municipios, provincias y, en su caso, en las demás formas previstas en la Ley, particularmente las comarcas (artículos 53.1 y 57 EAE).

50. Así, artículos 91.1 EAA, 75.1 EAIB, 82.1 EAAr, 44.1 EACyL y 54.1 EAE.

dato que a nuestros efectos no resulta ahora relevante, lo cierto es que la vieja regulación estatutaria igualmente configuraba las entidades locales como elementos de la estructura a través de la que se organizaba territorialmente la Generalitat. Configuración admitida pacíficamente y cuya constitucionalidad nadie se había planteado.

Debe destacarse que la atribución de únicamente este significado a la interiorización institucional produce su identificación con la interiorización territorial. De este modo, la averiguación del significado de la primera modalidad de interiorización nos remitirá a la determinación del sentido que deba darse a la segunda. De ella nos ocuparemos más adelante.

4.2.2.2. *La atribución de mayores competencias a la Comunidad Autónoma sobre las entidades locales*

En segundo lugar, la interiorización autonómica de las entidades locales puede entenderse como el reconocimiento de que a la Comunidad Autónoma le corresponderán ahora más competencias, en número e intensidad, sobre la materia régimen local. En la medida en que la interiorización convierte el régimen local en una materia doméstica, se hace posible una mayor atribución competencial.

Debe advertirse, sin embargo, que una mayor atribución de competencias a la Comunidad Autónoma no supone negar toda competencia al Estado sobre las entidades locales. Lo que sí conllevará necesariamente, en cambio, es una reducción de la competencia estatal en esta materia.

Esta forma de interpretar la interiorización institucional la hace equivaler, en este caso, a la interiorización competencial. En otras palabras, si únicamente se les atribuye este significado, ambas clases de interiorización quedarán identificadas. De manera semejante a lo dicho en el apartado precedente, la determinación del alcance de la primera modalidad nos remite a la fijación del sentido que deba darse a la segunda. Cuestión de la que también nos ocuparemos después.

4.2.2.3. *La existencia de una relación preferente de las entidades locales con la Comunidad Autónoma*

La interiorización autonómica de las entidades locales puede también entenderse como la existencia de una mayor vinculación o vínculo más fuerte de estas entidades con la Comunidad Autónoma que frente al Estado. Lo que presupone que no hay una relación exclusiva y excluyente con las instituciones autonómicas. Antes al contrario, aunque no tenga ese carácter de preferente, se admite que los entes locales puedan relacionarse directamente con el Estado.

Esta tesis interpretativa tampoco supone una novedad. El propio Tribunal Constitucional ya ha reconocido expresamente, en la STC 331/1993, de 12 de noviembre, la existencia de una “relación más natural e intensa” entre entidades locales e instituciones autonómicas: “Junto a la relación directa Estado-corporaciones locales, existe también una relación, *incluso más natural e intensa*, entre estas y las propias comunidades autónomas” (FJ 3).⁵¹

El problema que aquí se plantea es la fijación del contenido de esa relación preferente o, si se prefiere decir de otra manera, la determinación del significado que deba tener esa preferencia. Esta cuestión será abordada en el siguiente apartado, al preguntarnos por las manifestaciones de la interiorización institucional. Adelantamos ya, no obstante, que en el binomio poder-responsabilidad podemos encontrar una respuesta satisfactoria. Qué duda cabe que el carácter preferente debe traducirse en la atribución de un mayor poder a la Comunidad Autónoma sobre las entidades locales, con el consiguiente paralelo detrimento del poder que correspondía al Estado. Incremento de poder que se vehiculará a través de la atribución de más competencias a la Comunidad Autónoma en la materia régimen local. Pero debe traducirse también, y como la otra cara de la misma moneda, en la asunción autonómica de una mayor responsabilidad sobre los entes locales. Responsabilidad que se concreta principalmente en el aseguramiento de su autonomía local.⁵²

4.3. Manifestaciones de la interiorización institucional

Como acabamos de afirmar, en nuestra opinión, la principal manifestación de la interiorización autonómica institucional es la atribución de un mayor grado de poder a la Comunidad Autónoma sobre sus Gobiernos locales, traducido en un incremento, cuantitativo y, en su caso, también cualitativo, de las competencias que le corresponden sobre la materia local. Ahora bien, esta manifestación se acompaña de otras que, habitualmente ahora con base estatutaria expresa, son también de gran relevancia. Examinamos seguidamente algunas de ellas.

51. La existencia de una relación “más natural e intensa” de los Gobiernos locales con la Comunidad Autónoma correspondiente se reitera en el FJ 36 de la STC 31/2010, de 28 de junio.

52. En este sentido, Tomàs FONT I LLOVET, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, ob. cit., p. 19 y 20. También de este mismo autor, es de interés la recopilación cronológica de trabajos publicada en la monografía *Gobierno local y Estado autonómico*, Fundación Democracia y Gobierno Local, Madrid, 2008.

4.3.1. Atribución a la Comunidad Autónoma de la función de garantía de la autonomía local

Esta idea puede resumirse del modo siguiente: la atribución de un poder conlleva la atribución de la paralela responsabilidad y, por tanto, a la adquisición de un mayor poder corresponde la asunción de una también mayor responsabilidad. En lo que ahora nos interesa, esta idea supone que el incremento de competencias de la Comunidad Autónoma en materia local debe acompañarse de la asignación de un papel más protagonista en el ejercicio de la función de garantía de la autonomía local.

Dentro de la Comunidad Autónoma, el ejercicio de esta función de garantía corresponde principalmente al legislador autonómico. Para él, la garantía de la autonomía local debe sumar una nueva vertiente positiva a la tradicional negativa de que ya dispone. En efecto, para el Parlamento autonómico, la autonomía local debe ser entendida no solamente como un límite a su actuación (sentido negativo de la garantía),⁵³ sino también como un mandato de hacerla efectiva (sentido positivo de la garantía). Dicho de otra manera, la relación de la ley autonómica con la autonomía local no implica solo su no vulneración, sino además la realización de todo aquello que sea necesario para asegurar su efectividad. La labor de garantía de la autonomía local, en definitiva, se traduce no solo en un deber de abstención (un no hacer: vulneración de la autonomía local), sino también en un mandato positivo de actuación (un hacer: satisfacer las exigencias de dicha autonomía).

La idea expresada en el párrafo anterior obligaría a matizar la doctrina mantenida hasta el momento por nuestro Tribunal Constitucional. Según su jurisprudencia, corresponde al Estado, a través del establecimiento de las bases en la materia régimen local, el ejercicio de la función de garantizar la autonomía local. Garantía estatal que se predica, precisamente, frente a la Comunidad Autónoma. Téngase presente que el respeto a las bases estatales es de obligado cumplimiento por todos los legisladores autonómicos. En consecuencia –y siempre según la construcción de la jurisprudencia constitucional– las bases son la garantía de la autonomía de los Gobiernos locales. Se produce, de esta manera, una identificación entre bases estatales y garantía de la autonomía local. Ahora bien, la aprobación de los nuevos

53. Esta vertiente negativa y tradicional de la garantía de la autonomía local se recoge de manera expresa y reiterada en los nuevos estatutos de autonomía. Así, en el caso del Estatuto de Cataluña, por ejemplo, se reconoce y garantiza expresamente la autonomía municipal (artículo 86.2 EAC), y en múltiples materias competenciales, incluida la materia régimen local (artículo 160.1 EAC), la atribución de competencias a la Generalitat se hace con la salvedad de que debe respetarse en todo caso el principio de autonomía local.

estatutos de autonomía permite el replanteamiento de este estado de cosas. El incremento estatutario de las competencias –y, por consiguiente, de la responsabilidad– de la Comunidad Autónoma, consiente afirmar que también le corresponderá a ella la función de garantía. Y decimos “también” y no “exclusivamente”, porque será esta una función compartida con el Estado. En cualquier caso, este nuevo planteamiento debe contribuir a romper la imagen de una Comunidad Autónoma configurada como el “enemigo natural” de los Gobiernos locales, enemigo del que deben protegerse mediante el recurso a la protección del Estado.

Hemos dicho que el ejercicio de la función de garantía de la autonomía local, dentro de la Comunidad Autónoma, corresponde principalmente al legislador autonómico. Pero no exclusivamente. En realidad, todas las instituciones autonómicas deben contribuir al adecuado ejercicio de dicha función. Sirva como ejemplo el Consejo de Garantías Estatutarias de Cataluña. El artículo 76.2 EAC incluye entre sus funciones dictaminar la adecuación a la autonomía local de los proyectos y proposiciones de ley y de los proyectos de decreto legislativo aprobados por el Gobierno.

4.3.2. Mayor participación de los Gobiernos locales en las instituciones de nivel autonómico

La mayor interiorización autonómica de los Gobiernos locales debe suponer una intensificación de la participación de estos últimos en las instituciones de nivel autonómico. Si los entes locales son ahora considerados parte integrante del “sistema institucional” autonómico (artículo 2.3 EAC), parece obligado derivar de ello un incremento de esas vías de participación. La articulación de las relaciones entre las instituciones integrantes, a través de la previsión de mecanismos de participación, parece consustancial a la idea misma de “sistema”. Y lo cierto es que los nuevos estatutos de autonomía, y especialmente el de Cataluña, han previsto de modo expreso nuevos cauces participativos.

De entrada, y como gran novedad en el ordenamiento catalán y español, el artículo 85 EAC crea el Consejo de Gobiernos Locales, configurado a imagen y semejanza del *Consiglio delle Autonomie Locali* italiano. Se trata de un órgano de representación de los entes locales (concretamente: de los municipios y de las veguerías) “en las instituciones de la Generalitat”. El propio artículo estatutario citado concreta esa participación en los procedimientos normativos autonómicos (leyes, reglamentos y planes) en los casos de iniciativas normativas que afecten de forma específica a las Administraciones locales.⁵⁴

54. Artículo 85 EAC: “El Consejo de Gobiernos Locales es el órgano de representación de municipios y veguerías en las instituciones de la Generalitat. El Consejo debe ser oído en la trami-

Como segunda novedad, se ha dado participación a los Gobiernos locales catalanes en la designación de los miembros del Consejo de Garantías Estatutarias. Esta institución, que tiene atribuida, como hemos visto, la función de dictaminar la adecuación a la autonomía local de las iniciativas normativas autonómicas con rango de ley (artículo 76.2 EAC), está formada por juristas de reconocida competencia, designados dos terceras partes a propuesta del Parlamento autonómico, y el tercio restante a propuesta del Gobierno autonómico (artículo 77.1 EAC). Pues bien, la Ley dictada en desarrollo de esta institución, a saber, la Ley catalana 2/2009, de 12 de febrero, del Consejo de Garantías Estatutarias, en su artículo 3.3 prevé que uno de los tres miembros que debe designar el Gobierno, debe serlo necesariamente entre los candidatos contenidos en una terna propuesta por el Consejo de Gobiernos Locales.

4.3.3. Establecimiento de una regulación autonómica común de todas las Administraciones situadas en la Comunidad Autónoma

La integración de los entes locales dentro del “sistema institucional” de la Generalitat (artículo 2.3 EAC) sirve de apoyo para que el legislador autonómico catalán haya dictado una regulación unitaria para todas las Administraciones Públicas de Cataluña, incluidas, pues, tanto la Administración autonómica como todas las locales. En definitiva, se trata de regular el mínimo común denominador de todas las Administraciones que forman parte de ese único sistema institucional.

El artículo 159.1 EAC atribuye a la Generalitat la competencia sobre la materia “régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas”.⁵⁵ En ejercicio de esta competencia, el Parlamento de Cataluña ha

tación parlamentaria de las iniciativas legislativas que afectan de forma específica a las Administraciones locales y la tramitación de planes y normas reglamentarias de carácter idéntico. Una Ley del Parlamento regula la composición, la organización y las funciones del Consejo de Gobiernos Locales”. La Ley a la que se remite este artículo ya ha sido aprobada: se trata de la Ley catalana 12/2010, de 19 de mayo, del Consejo de Gobiernos Locales. Sobre esta institución pueden consultarse las siguientes obras de Marc VILALTA I REIXACH: “Nuevas formas de participación de los entes locales: el Consejo de Gobiernos Locales”, en *Revista de Estudios Autonómicos y Federales*, núm. 2, 2006, p. 225-261; *El Consejo de Gobiernos Locales. La nueva participación de los entes locales en las comunidades autónomas*, Iustel, Madrid, 2007; y “El refuerzo de la autonomía local mediante la participación de los entes locales en los procedimientos normativos autonómicos (Balance de los nuevos estatutos de autonomía)”, en *Anuario del Gobierno Local 2008. Gobierno local y desarrollo estatutario* (dir. Tomàs FONT I LLOVET y Alfredo GALÁN GALÁN), Instituto de Derecho Público-Fundación Democracia y Gobierno Local, Barcelona, 2009, p. 141-166.

55. El artículo 159.1 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre esta materia, aunque añade seguidamente que dicha atribución debe entenderse hecha “en lo no afectado por el artículo 149.1.18 de la Constitución”, es decir, sin perjuicio de la competencia estatal sobre las bases del régimen jurídico de todas las Administraciones Públicas. Por lo demás, el apar-

aprobado la Ley catalana 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y procedimiento de las Administraciones Públicas catalanas. La noción de “Administraciones Públicas catalanas”, que aparece ya en la rúbrica del mencionado artículo 159 EAC, se precisa en el artículo 3 de la Ley 26/2010. De su lectura queda claro que dentro de este concepto se incluyen tanto la Administración de la Generalitat como todas las Administraciones locales de Cataluña.⁵⁶

El establecimiento, por el legislador catalán, de una regulación autonómica común de todas las Administraciones situadas en la Comunidad Autónoma, con excepción, claro está, de la Administración periférica del Estado, supone una interesante novedad. Si bien, no es del todo original. En efecto, con bastante anterioridad, en la Comunidad Autónoma de Canarias se aprobó la Ley de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.⁵⁷ El objeto de esta Ley, como su título ya indica, es el establecimiento del régimen jurídico de las “Administraciones Públicas de Canarias”, conjunto formado por la Administración autonómica, las Administraciones insulares (cabildos) y el resto de Administraciones locales (artículo 1 de la Ley canaria).⁵⁸

5. La interiorización territorial de los Gobiernos locales

La interiorización territorial consiste en considerar a los entes locales como partes integrantes de la estructura territorial autonómica. En otras palabras, esta modalidad de interiorización tiene lugar cuando se afirma que la Comunidad Autónoma

tado 5 de ese mismo artículo 159 EAC advierte de que la Generalitat debe ejercer esta competencia “respetando el principio de autonomía local”.

56. La noción de “Administraciones Públicas de Cataluña” es una especie de metaconcepto, sin que haya quedado claro, a día de hoy, si con esta construcción jurídica se persigue crear un sistema de Administraciones o bien reconducir la pluralidad de Administraciones coexistentes a una única. En nuestra opinión, la primera de estas opciones es la que mejor encaja con la idea de “sistema institucional” del artículo 2 EAC. En todo caso, y como hemos dejado constancia en la nota anterior, el artículo 159.5 EAC exige que la regulación que se dicte en relación con esas “Administraciones Públicas de Cataluña” respete, en todo caso, el principio de autonomía local. De este modo se elimina la tentación de llevar a cabo operaciones de centralización autonómica.

57. Ley 14/1990, de 26 de julio, de reforma de la Ley 8/1986, de 18 de noviembre, de régimen jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias.

58. La idea de la existencia de un sistema de Administraciones que englobe a la autonómica y las locales puede encontrarse en otros ordenamientos autonómicos. Sirva de ejemplo la reciente Ley orgánica 7/2010, de 27 de octubre, de reforma de la Ley orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra. Al contemplar por primera vez en esta norma la figura del defensor del Pueblo de Navarra, el nuevo artículo 18 ter le reconoce la función de supervisar la actividad de “las Administraciones Públicas de Navarra”.

se organiza territorialmente en los entes locales (todos o solamente algunos) presentes en su territorio.

En el caso del nuevo Estatuto catalán, y en estrecha ligazón con la ya vista interiorización institucional, el punto de partida lo constituye el artículo 2.3 EAC, según el cual los entes locales catalanes también integran el sistema institucional de la Generalitat, pero lo hacen –se advierte– “como entes en los que esta (la Generalitat) se organiza territorialmente”, y siempre en el bien entendido de que tal cosa tendrá lugar “sin perjuicio de su autonomía”. Idea esta que se completa con otros preceptos recogidos ya en el capítulo estatutario dedicado específicamente a los Gobiernos locales. Nos referimos, en primer lugar, al artículo 83.1 EAC: “Cataluña estructura su organización territorial básica en municipios y veguerías”.⁵⁹ Y, en segundo término, al artículo 86.1 EAC: “El municipio es el ente local básico de la organización territorial de Cataluña (...)”.⁶⁰

Ya hemos visto que, en este punto, el Estatuto catalán de 2006 no es original. Los otros nuevos estatutos contienen afirmaciones similares. Y tampoco supone novedad en Cataluña: el artículo 5.1 EAC de 1979 ya establecía algo muy similar. Como también lo hacían la mayoría de los primeros estatutos del resto de comunidades autónomas.

59. Cabe formular, aunque sea rápidamente, un par de observaciones a este artículo. De entrada, hemos de llamar la atención sobre el hecho de que, según el tenor literal del precepto, los municipios y las veguerías son los elementos estructurantes no de toda la organización territorial de Cataluña, sino únicamente de aquella parte que se califica como “básica”. El legislador estatutario no ha aclarado, sin embargo, el significado y las consecuencias de esta calificación. Y, en segundo lugar, cabe también observar que el artículo 83.1 EAC hace referencia no a la organización territorial de la “Generalitat” (que es la expresión empleada en el artículo 2.3 EAC), sino de “Cataluña”. Distinción esta que puede ser relevante si se admite, como más adelante se apuntará, la tesis que diferencia un sentido amplio y un sentido estricto de la Comunidad Autónoma.

60. Hagamos también aquí una doble observación. La primera tiene el mismo objeto que la segunda indicada en relación con el artículo 83.1 EAC: la organización territorial se predica no de la “Generalitat”, sino de “Cataluña”. La segunda observación, también formulada en apretada síntesis, se refiere a la calificación estatutaria del municipio como “ente local básico” de la organización territorial. No se precisa estatutariamente, tampoco en este punto, el significado de la expresión “básico”. Puede que solamente suponga reiterar la idea ya recogida en el artículo 83.1 EAC: el municipio forma parte de la “organización territorial básica” de Cataluña. En ese caso, no se trataría de algo distintivo del municipio, sino que estaríamos ante una característica compartida con la veguería. Pero probablemente debamos entender que, junto a este sentido, pueda dotarse de otro peculiar a la expresión del artículo 86.1 EAC: con ella se pretende destacar la posición central que corresponde al municipio –y no a otro tipo de entidad local– dentro del sistema de Gobiernos locales diseñado por el texto estatutario. Protagonismo que es igualmente destacado por el resto de nuevos estatutos de autonomía, cuando afirman que el municipio constituye la “entidad local básica” o bien la “entidad territorial básica” de la respectiva Comunidad Autónoma (así: artículos 91.1 EAA, 75.1 EAIB, 82.1 EAAr y 44.1 EACyL).

El hecho de que se haya generalizado, en los textos estatutarios, la afirmación de que la Comunidad Autónoma se organiza territorialmente en entes locales (habitualmente: en municipios y provincias), no aclara, sin embargo, el significado que deba darse a esta interiorización de las entidades locales en la estructura territorial autonómica. Significado que, en nuestra opinión, permanece a día de hoy entre sombras. Sin duda, podemos encontrar razones que permiten explicar el hecho de que este tipo de afirmaciones se recogieran en los primeros textos estatutarios. Razones que, en algunos casos, siguen vigentes en la actualidad.⁶¹ En cualquier caso, lo que debe subrayarse es que esta modalidad de interiorización territorial ha pasado bastante desapercibida, sin generar controversia y, desde luego, sin que nadie haya planteado dudas acerca de su constitucionalidad.⁶²

Las declaraciones estatutarias relativas a la estructura territorial autonómica, incluida la del nuevo Estatuto catalán, parecen inspirarse en la declaración constitucional, contenida en el artículo 137 CE, referida a la estructura territorial del Estado. Pues bien, cabría pensar que la imprecisión de este precepto de la Constitución, especialmente la confusión que rodea el empleo del término “Estado”, se ha transmitido igualmente a aquellas declaraciones de los estatutos de auto-

61. TOMÁS DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO destaca algunas de ellas: se admite que los entes locales formen parte de la organización territorial de la Comunidad Autónoma porque ella misma también es parte integrante de la organización territorial del Estado (artículo 137 CE); el territorio mismo de las comunidades autónomas se delimitó sobre la base de las provincias como agrupación de los municipios que las integraban; los entes locales (provincias y municipios) eran los sujetos legitimados por la Constitución para promover el proceso de creación de la propia Comunidad Autónoma; las comunidades autónomas asumen determinadas competencias sobre los entes locales e, incluso, pueden delegar el ejercicio de algunas de ellas en esas entidades; la Comunidad debe determinar, en gran medida, las competencias de los entes locales, que, a su vez, las ejercitan sobre el mismo territorio sobre el que se proyectan las competencias autonómicas. Todas estas razones –y otras que pudieran pensarse– confluyen en la idea de que existe una “comunicación” o vinculación muy estrecha entre ambos niveles de gobierno, el local y el autonómico, de manera que no pueden entenderse como “compartimentos estancos”, lo que podría explicar que la Comunidad Autónoma “no puede prescindir de la dimensión territorial en la que tiene que ejercer sus competencias”; en “Corporaciones locales, reformas de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 403 a 405.

62. Así lo destaca Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, quien sostiene, sin embargo, que tal cosa no significa que este tipo de afirmación estatutaria “sea algo que resulte incontestable (...) La cuestión a plantearse hubiera consistido, en su momento, en determinar si, en puridad, el artículo 137 CE impedía esa interiorización consistente en considerar que la Comunidad se organizaba territorialmente en municipios y provincias”, aunque concluye que “a estas alturas no parece posible más que hacer una interpretación conforme a la Constitución de tales cláusulas de organización territorial de la Comunidad”; en “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 404.

nomía.⁶³ Para despejar estos equívocos parece conveniente recordar la doctrina del Tribunal Constitucional acerca del modelo constitucional de organización territorial del poder público, y sobre la forma en que se articula la relación del nivel de gobierno local con los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores. Terminaremos exponiendo una interpretación constitucionalmente sostenible de la interiorización territorial llevada a cabo por el texto estatutario catalán.

5.1. El modelo constitucional de organización territorial del poder público: la existencia de tres niveles de gobierno

La Constitución ha optado por un modelo de Estado descentralizado (artículo 2⁶⁴ y título VIII⁶⁵ CE). Ello supone una distribución del poder público desde un punto de vista territorial. Dicho de otra manera: una descentralización territorial del poder público.

En concreto, el modelo constitucional de Estado distribuye el poder público en tres niveles territoriales de gobierno: el nivel estatal, el nivel intermedio (regional o autonómico) y el nivel local.

La necesidad constitucional de los tres niveles de gobierno indicados tiene su reflejo en lo dispuesto en el artículo 137 CE: “El Estado se organiza territorialmente en municipios, provincias y en las comunidades autónomas que se constituyan”.

Es verdad que en el precepto constitucional transcrito el “Estado” no aparece como un nivel de gobierno más, sino como el resultado de la suma de los otros niveles. Pero tal cosa debe imputarse, según ha afirmado el Tribunal Constitucional, a la “utilización claramente anfibiológica” que hace la Constitución del término “Estado”, lo que “puede originar algún equívoco”. El legislador constituyente, en efecto, ha empleado esa palabra con dos significados distintos: en sentido amplio, que engloba la totalidad de los poderes públicos; y en sentido estricto, limitándose

63. Lo sostiene Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 405.

64. El artículo 2 CE, después de afirmar la “indisoluble unidad de la nación española”, añade que “reconoce y garantiza el derecho a la autonomía de las nacionalidades y regiones que la integran y la solidaridad entre todas ellas”.

65. En el título VIII de la Constitución, que lleva por rúbrica “De la organización territorial del Estado”, se regulan la “Administración local” (capítulo II) y las “comunidades autónomas” (capítulo III).

al conjunto de las instituciones generales o centrales.⁶⁶ Esta doctrina constitucional arranca con la temprana STC 32/1981, de 24 de julio: “Es obvio, para comenzar, que el término Estado es objeto en el texto constitucional de una utilización claramente anfibiológica. En ocasiones (así artículos 1, 56, 137 y en la propia rúbrica de su título VIII, por mencionar solo algunos ejemplos) el término Estado designa la totalidad de la organización jurídico-política de la nación española, incluyendo las organizaciones propias de las nacionalidades y regiones que la integran y la de otros entes territoriales dotados de un grado inferior de autonomía; en otras, por el contrario (así en los artículos 3.1, 149, 150) por Estado se entiende solo el conjunto de las instituciones generales o centrales y sus órganos periféricos, contraponiendo estas instituciones a las propias de las comunidades autónomas y otros entes locales autónomos. Esta contraposición que puede originar algún equívoco no puede hacer olvidar, sin embargo, que la Constitución es la norma suprema del Estado como totalidad y que, en consecuencia, sus principios obligan por igual a todas las organizaciones que forman parte de esa totalidad” (FJ 5.º).

Esta misma idea se reitera en la posterior STC 56/1990, de 29 de marzo, en los siguientes términos: “Hay que recordar, en primer lugar, que el concepto ‘Estado’ posee una naturaleza equívoca por cuanto puede usarse en distintos sentidos y, en concreto, bien como equivalente al conjunto de los poderes públicos, bien limitándose al conjunto de las instituciones ‘centrales’, o de ámbito nacional, en oposición a las comunidades autónomas” (FJ 7.º c)].

Doctrina constitucional que llega hasta nuestros días. Así, en la muy reciente STC 31/2010, relativa al texto estatutario catalán, se recuerda “la ambigüedad del término ‘Estado’”, dadas sus dos acepciones posibles (FJ 13.º). Como novedad, sin embargo, se sostiene aquí que las denominaciones más apropiadas son las de “Estado español” para referirse al Estado en sentido amplio, y de “Estado central” para aludirlo en sentido estricto: “El Estado, en su acepción más amplia, esto es, como Estado español erigido por la Constitución Española, que comprende a todas las comunidades autónomas en las que aquel territorialmente se organiza (por todas STC 12/1985, de 30 de enero, FJ 3.º) y no únicamente al que con mayor propiedad ha de denominarse ‘Estado central’, con el que el Estado español no

66. Es de interés recordar, en este punto, con todas las matizaciones que sean precisas, la discusión de la doctrina germánica acerca de la concepción del Estado federal integrado por dos miembros (bimembre: Estados federados y Federación) o tres miembros (trimembre: Estados federados, Federación y Estado global). Un análisis de ambas tesis, con exposición de sus principales valedores y de la evolución mantenida por el Tribunal Constitucional alemán, en ALBERTÍ ROVIRA, Enoch, *Federalismo y cooperación en la República Federal Alemana*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1986, p. 64-67.

se confunde en absoluto, sino que lo incluye para formar, en unión de las comunidades autónomas, el Estado en su conjunto". Y añade a continuación que a esta acepción amplia de "Estado" se contrapone la de "'Estado central', como concepto en el que solo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas" (FJ 13.º).

Más clara, en este sentido, resulta la redacción del artículo 114 de la Constitución Italiana: "*La Repubblica è costituita dai comuni, dalle province, dalle città metropolitane, dalle regioni e dallo Stato*". En este caso, en efecto, se visualiza mejor que el "todo" (la República) está compuesto por tres niveles de gobierno distintos: el nivel estatal (el Estado), el nivel intermedio (las regiones) y el nivel local (los municipios, las provincias y las áreas metropolitanas).

No nos cabe duda, por lo tanto, que también el legislador constituyente español ha querido establecer un modelo de división territorial del poder en tres niveles. Así lo ha afirmado nuestra jurisprudencia constitucional. De entrada, el Tribunal Constitucional ha destacado reiteradamente el carácter compuesto del Estado desde el punto de vista territorial. De esta manera, ha afirmado que la Constitución maneja una "concepción amplia y compleja del Estado",⁶⁷ o bien una "concepción del Estado como organización compleja";⁶⁸ que estamos ante una "institución compleja";⁶⁹ que la nuestra es una "forma compuesta del Estado";⁷⁰ o que el Estado tiene una "estructura interna plural o compuesta".⁷¹ Dando después un paso más, ese mismo Tribunal Constitucional añade que de la Constitución se deriva una distribución vertical del poder público entre el Estado, las comunidades autónomas y los entes locales. Con gran claridad se afirma, por ejemplo, en la STC 32/1981, de 28 de julio: "La Constitución prefigura (...) una distribución vertical del poder público entre entidades de distinto nivel que son fundamentalmente el Estado, titular de la soberanía, las comunidades autónomas, caracterizadas por su autonomía política, y las provincias y municipios, dotadas de autonomía administrativa de distinto ámbito" (FJ 3.º).

De lo dicho se deduce, en nuestra opinión, la existencia de una suerte de reserva constitucional de poder local. La Constitución, en efecto, garantiza que una parte del poder público debe necesariamente residenciarse en el nivel local, esto

67. STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 3).

68. STC 4/1981, de 2 de febrero (FJ 9).

69. STC 29/1981, de 24 de julio (FJ 5).

70. STC 35/1982, de 14 de junio (FJ 2).

71. STC 225/1993, de 8 de julio (FJ 5a)).

es, debe corresponder a las entidades locales. La concreción del contenido de lo reservado, sin embargo, compete al legislador infraconstitucional (tanto al ordinario como, especialmente ahora, tras los últimos procesos de reforma, al estatutario).

5.2. La relación del nivel local con los dos niveles de gobierno territorialmente superiores

No ha costado un gran esfuerzo al Tribunal Constitucional responder al interrogante de cómo se articulan los niveles de gobierno central e intermedio, es decir, el Estado y las comunidades autónomas. Su posición puede resumirse del siguiente modo: las comunidades autónomas son Estado, en el sentido amplio del término,⁷² y, en cambio, son algo distinto y contrapuesto al Estado entendido en sentido estricto.⁷³

Esta idea, según la cual la Comunidad Autónoma es también Estado (en sentido amplio), ha sido recogida expresamente en el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña.⁷⁴ En su artículo 3.1, bajo la rúbrica de “Marco político”, se afirma de modo expreso que las relaciones de la Generalitat con el Estado se rigen “por el principio general según el cual la Generalitat es Estado”.⁷⁵

La STC 31/2010, ha tenido ocasión de pronunciarse, precisamente, sobre este precepto estatutario. En lo que ahora nos interesa, ha confirmado que la Generalitat es Estado, entendida esta expresión en sentido amplio. En efecto, después de

72. La STC 32/1983, de 28 de abril, partiendo del carácter anfibiológico que tiene en la Constitución el término Estado, sostiene, aunque con una redacción poco afortunada y con el carácter de *obiter dicta*, que las comunidades autónomas también son *lato sensu* órganos del Estado, esto es, en su acepción más amplia: “El Estado [en su sentido estricto] es un ente complejo que consiste en una pluralidad de órganos, y aunque en determinados aspectos actúa como una unidad y como tal constituye una persona jurídica, reparte o distribuye entre sus distintos órganos las también distintas funciones a cumplir, de modo tal que puede no ser indiferente que una competencia estatal (entendiendo la expresión en este contexto como aquella atribuida por el bloque normativo constitucional al Estado en sus órganos centrales y no a tal o a cual Comunidad Autónoma, *que por cierto también son, ‘lato sensu’ órganos del Estado*) sea ejercida por cualquiera de los órganos centrales del Estado, sino que la naturaleza misma de la competencia en cada caso discutida puede implicar que deba ser ejercida por un órgano del Estado y, en principio, solo por él” (FJ 1). (La cursiva es nuestra).

73. La STC 56/1990, de 29 de marzo, al precisar lo que debe entenderse por “Estado” en sentido estricto, advierte que este término debe utilizarse: “limitándose al conjunto de las instituciones ‘centrales’, o de ámbito nacional, *en oposición a las comunidades autónomas*” (FJ 7c). (La cursiva es nuestra).

74. Ley orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

75. Artículo 3.1 EAC: “Las relaciones de la Generalitat con el Estado se fundamentan en el principio de lealtad institucional mutua y se rigen por el principio general según el cual la Generalitat es Estado, por el principio de autonomía, por el de bilateralidad y también por el de multilateralidad”.

constatar la ambigüedad del término “Estado” en la Constitución, y de distinguir su acepción amplia (“Estado español”) y estricta (“Estado central”), sostiene lo siguiente: “No en vano el art. 152.1 CE atribuye a los presidentes de las comunidades autónomas como la de Cataluña la representación ordinaria del Estado en su territorio, pues la Generalitat es, con perfecta propiedad, Estado; y con igual título, en el ámbito de sus respectivas competencias, que el ‘Estado central’, como concepto en el que solo se comprenden las instituciones centrales o generales del Estado, con exclusión de las instituciones autonómicas” (FJ 13.º).

Mucho más polémica ha resultado, en cambio, la relación entre el nivel local y los otros dos niveles de gobierno territorialmente superiores. En otras palabras: la articulación entre los entes locales, por un lado, y la Comunidad Autónoma y el Estado, por el otro. En el fondo, lo que se discute es si las entidades locales son Estado, son Comunidad Autónoma, son ambas cosas a la vez o no son ninguna de ellas, sino algo distinto.

Desde la aprobación de la Constitución, con la previsión primero y la creación después de las comunidades autónomas, la discusión se ha centrado principalmente en torno a las dos tesis que, de manera muy resumida, pasamos a exponer a continuación.

La primera de ellas ha sido bautizada muy gráficamente como “tesis de las tres patas”. Esta tesis sostiene la sustantividad propia del nivel local de gobierno, no interiorizado en ningún otro. Sustantividad que vendría garantizada por el reconocimiento constitucional (y ahora también estatutario) de la autonomía local. Para esta concepción, en consecuencia, el Estado entendido en sentido amplio se asienta sobre tres patas separadas: el Estado (en sentido estricto), las comunidades autónomas y las entidades locales.⁷⁶

En liza con ella se encuentra la habitualmente denominada “tesis de la interiorización autonómica” del régimen local (o de los Gobiernos locales).⁷⁷ Siguiendo

76. ORTEGA ÁLVAREZ, LUIS, “La interiorización autonómica del régimen local”, en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006, p. 53. Sostiene este autor, en efecto, en la página citada, que la mayoría de la doctrina, la legislación y la propia jurisprudencia constitucional: “han detectado o elaborado, como una de las principales peculiaridades de nuestro modelo constitucional de descentralización política, las denominadas ‘tres patas’ (Estado-comunidades autónomas-entes locales) en las que se asienta el funcionamiento y la organización territorial del Estado en su conjunto”.

77. Sobre la polémica entre estas dos tesis pueden verse los trabajos de los profesores Tomàs FONT I LLOVET, FRANCISCO VELASCO CABALLERO y LUIS ORTEGA ÁLVAREZ contenidos en la ya citada obra *El*

el modelo propio de los Estados federales, se conciben aquí los entes locales como parte integrante del nivel intermedio o regional de gobierno. En la terminología más usual: los Gobiernos locales están “interiorizados” en la Comunidad Autónoma. De este modo, puede afirmarse que lo local es una cuestión “intracomunitaria”, esto es, solamente del interés de la Comunidad Autónoma. Lo que conduce a afirmar, siguiendo la imagen gráfica de la tesis anterior, que el Estado en sentido amplio se apoya únicamente sobre dos patas: el Estado en sentido estricto y las comunidades autónomas. En el bien entendido de que esta segunda pata incluye en su interior a las entidades locales.

Las consecuencias prácticas de mantener una u otra tesis son muchas. Sin detenernos ahora en ello, dejamos apuntado solamente su relevancia en el ámbito de las relaciones interadministrativas y del reparto de competencias sobre la materia régimen local.

En efecto, para la primera de las tesis los Gobiernos locales pueden relacionarse directamente y con normalidad tanto con el Estado como con la Comunidad Autónoma correspondiente. Mientras que para la segunda tesis, esas relaciones solamente son posibles, al menos tendencialmente, con la Comunidad Autónoma. En este segundo caso, pues, no cabría una relación directa del Estado con las entidades locales, sino que estaría siempre mediatizada por la presencia de la Comunidad Autónoma: el Estado se relaciona con la Comunidad Autónoma y luego, en aplicación de sus propios criterios, la Comunidad se relaciona con sus Gobiernos locales. Idea esta de gran importancia si pensamos, por ejemplo, en la posibilidad de que el Estado decida atribuir sus competencias propias a los entes locales o bien poner en marcha nuevas vías de financiación local (subvenciones).

La elección entre las dos tesis expuestas, en segundo lugar, tiene también relevancia a la hora de atribuir la competencia sobre la materia régimen local. Partiendo del hecho de que los Gobiernos locales no tienen atribuida potestad legislativa, la competencia legislativa en esta materia debe ser atribuida al Estado o a la Comunidad Autónoma. Pues bien, la primera de las tesis mantiene la existencia de una compartición de la competencia entre esos dos sujetos. Mientras que la segunda tesis, al entender que estamos ante una cuestión “intracomunitaria”, defenderá la atribución en exclusiva de la competencia, al menos tendencialmente, a la Comunidad Autónoma. Sobre ello volveremos más adelante, al examinar la interiorización competencial de los Gobiernos locales.

régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

El Tribunal Constitucional tuvo la oportunidad de posicionarse en relación con esta controvertida cuestión. Y lo hizo de manera muy temprana en su STC 84/1982, de 23 de diciembre. Sostiene esta Sentencia que, a pesar de que los estatutos de autonomía hayan podido atribuir competencia exclusiva a la Comunidad Autónoma sobre la materia “régimen local”, en realidad lo que existe sobre ella es una competencia compartida (“actividad concurrente”), de manera que al Estado le corresponde el establecimiento de las bases (legislación básica), y a la Comunidad Autónoma el desarrollo de las bases (legislación de desarrollo) y la ejecución. Y ello por la razón de que la Constitución, en su artículo 149.1.18, reserva al Estado la competencia para el establecimiento de las bases sobre el “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Entiende el Tribunal Constitucional que la materia “régimen local” debe subsumirse, como parte de su contenido, dentro de la más genérica materia “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”. Todo este razonamiento conduce al Tribunal a afirmar, acuñando una expresión que tendrá gran éxito en nuestro país, el “carácter bifronte” del régimen local. Carácter que –en palabras de la Sentencia indicada– impide calificar de forma unívoca el régimen jurídico de los Gobiernos locales como “intracomunitario” o “extracomunitario” (FJ 4.º). Pues bien, esta doctrina del “carácter bifronte” del régimen local ha sido mantenida ininterrumpidamente por el Tribunal Constitucional hasta la actualidad (incluida, como veremos, la STC 31/2010).

5.3. Una interpretación constitucionalmente viable de la interiorización territorial de los Gobiernos locales

Lo que aquí se propone es trasladar a la Comunidad Autónoma, con las adaptaciones que sean necesarias, la doctrina que el Tribunal Constitucional ha asentado respecto a cómo debe entenderse el Estado desde una perspectiva territorial.

Según nuestra jurisprudencia constitucional, en efecto, no debe confundirse el Estado en sentido amplio con el Estado entendido en un sentido estricto. En sentido amplio, el Estado (España, el Reino de España o, según la terminología empleada por algún autor, el Estado integral)⁷⁸ está compuesto por el conjunto de todas las instituciones públicas. Por consiguiente, se integra con las instituciones pertenecientes a los tres niveles territoriales de gobierno vistas: las instituciones generales o centrales, las autonómicas y las locales. Habitualmente, se afirma que

78. Por la razón de que, en esta acepción, el Estado integra la totalidad de las instituciones o poderes públicos, tanto generales como territoriales; Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 401.

el primer tipo de instituciones forman el Estado en sentido estricto (o bien Estado central),⁷⁹ y los otros dos tipos se engloban bajo la denominación de instituciones territoriales.⁸⁰ La conclusión es, pues, que el Estado (en sentido amplio) se organiza territorialmente en instituciones generales o centrales (Estado en sentido estricto o Estado central) y en instituciones territoriales (autonómicas y locales).

De lo expuesto en el párrafo precedente se deduce con claridad, tal y como ya hemos indicado, que las instituciones territoriales integran el Estado en sentido amplio, pero no, en cambio, el Estado en sentido estricto. Dicho de otro modo: las instituciones autonómicas y las locales forman parte de las instituciones públicas que componen el Estado en sentido amplio, pero no de las instituciones generales o centrales. Centrándonos en el ámbito local, resulta que las entidades locales son Estado en sentido amplio, pero no lo son en su acepción estricta.

Pues bien, cabría trasladar esta forma de razonar a las comunidades autónomas. De esta manera, también la Comunidad Autónoma, entendida en su sentido más amplio, estaría compuesta por dos tipos de instituciones públicas: las generales o centrales (instituciones autonómicas, que integran la Comunidad Autónoma en su sentido estricto) y las territoriales (entidades locales situadas dentro del territorio autonómico). Con la consecuencia de que las entidades locales forman parte de la Comunidad Autónoma entendida en sentido amplio, pero no de las instituciones generales o centrales de la Comunidad, esto es, no son instituciones autonómicas (Comunidad Autónoma en sentido estricto).⁸¹

La distinción realizada en el párrafo anterior debería tener su traducción terminológica, a los efectos de intentar evitar confusiones puramente nominalísticas. En el caso del Estatuto catalán, podría pensarse, en una primera lectura, que dicha distinción pasa por el empleo cuidadoso de las expresiones “Cataluña” y “Generalitat”. De este modo, en efecto, la Comunidad Autónoma, entendida en su sentido más amplio, recibiría la denominación de “Cataluña”. Mientras que en su sentido estricto, inclusiva únicamente de las instituciones autonómicas, sería aludida con el término “Generalitat”. No nos detendremos ahora en este punto, pero lo cierto es que, quizá por no haberse observado el rigor técnico preciso, estos

79. Expresión usada en el FJ 13.º de la STC 31/2010.

80. Denominación imprecisa, en la medida en que también son territoriales las generales o centrales. En realidad, a lo que se quiere aludir es al hecho de que estas instituciones “territoriales” (autonómicas o locales) no extienden su jurisdicción a la totalidad del territorio estatal, sino únicamente a una parte de él.

81. En términos similares, Tomás DE LA QUADRA-SALCEDO FERNÁNDEZ DEL CASTILLO, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos y competencias estatales”, ob. cit., p. 401 y 405.

usos no son siempre los observados por los preceptos estatutarios del 2006,⁸² como tampoco lo fueron en los anteriores de 1979.⁸³ Su análisis, si se realiza únicamente desde una perspectiva literal, no conduce a conclusiones claras.

De aceptarse la tesis que aquí se expone, la consecuencia a la que se llega es que los entes locales forman parte de la Comunidad Autónoma de Cataluña entendida en su sentido amplio, pero no en su acepción estricta. Este es el significado que debe darse a la afirmación de que son entidades locales “catalanas”. Y es en esta clave en la que deberá ser leído el artículo 2.3 EAC. Según este precepto, las entidades locales también integran el “sistema institucional de la Generalitat”. Pues bien, la expresión “Generalitat” debe ser aquí entendida como referida a la Comunidad Autónoma en su más amplia expresión, esto es, como “Cataluña”. Lectura correctora que, por lo demás, viene favorecida por una interpretación sistemática del propio texto estatutario. En efecto, como ya se ha dicho, el artículo 83.1 EAC afirma que es “Cataluña” (y no la “Generalitat”) la que se organiza territorialmente en municipios y veguerías. Y, reiterando esta misma idea, el artículo 86.1 EAC configura al municipio como el ente local básico de la organización territorial de “Cataluña” (y no de la “Generalitat”).

82. El EAC de 2006 regula, en artículos sucesivos, pero distintos, “Cataluña” (artículo 1) y “La Generalitat” (artículo 2). El artículo 1 EAC 2006 identifica “Cataluña” con la “nacionalidad” que, en ejercicio de su autogobierno, constituye la “Comunidad Autónoma”. Por su parte, el artículo 2.1 EAC define la “Generalitat” como el sistema institucional en que se organiza políticamente el autogobierno de “Cataluña”. Por lo tanto, la “Generalitat” es la forma de organización política del autogobierno de “Cataluña”. Las instituciones de nivel autonómico integran la “Generalitat” (artículo 2.2 EAC). Mientras que los entes locales integran –“también”– el “sistema institucional de la Generalitat” (artículo 2.3 EAC). Los tipos de entidad local más relevantes son, sin embargo, los elementos de la organización territorial de “Cataluña” (artículos 83.1 y 86.1 EAC). Por no extendernos más, nos limitamos a recordar que, para el texto estatutario, los catalanes son ciudadanos de “Cataluña” (así, artículo 7 y 15.1 EAC), que los símbolos (artículo 8 EAC) y la capitalidad (artículo 10 EAC) se predicen de “Cataluña”, mientras que la delimitación del territorio de “Cataluña” se lleva a cabo por referencia a los límites geográficos y administrativos de la “Generalitat” en el momento de entrada en vigor del Estatuto (artículo 9 EAC).

83. El EAC de 1979 trataba conjuntamente, en su artículo 1, tanto “Cataluña” como la “Generalitat”. En el primer apartado se afirmaba que “Cataluña”, como “nacionalidad” se constituye en “Comunidad Autónoma” (en términos prácticamente idénticos al artículo 1 EAC de 2006). Y el apartado segundo definía la “Generalitat” como la institución en que se organiza políticamente el autogobierno de “Cataluña” (similar a lo establecido en el artículo 2.1 EAC de 2006, pero sin aludir a la idea del sistema institucional). Seguidamente, el artículo 2 EAC de 1979 delimitaba el territorio de “Cataluña como Comunidad Autónoma”. Por su parte, el artículo 5 EAC de 1979, en su apartado primero, determinaba los tipos de ente local que integraban la organización territorial de la “Generalitat de Cataluña”, mientras que su apartado tercero se remitía a una Ley del Parlamento catalán para regular la organización territorial de “Cataluña”.

6. La interiorización competencial de los Gobiernos locales

6.1. La frustrada ampliación competencial autonómica en relación con los Gobiernos locales

Uno de los objetivos perseguidos por el nuevo Estatuto, es conseguir un relevante incremento competencial autonómico en relación con los Gobiernos locales catalanes. Para conseguirlo, se han empleado tanto técnicas generales (en el sentido de transversales a las distintas materias competenciales) como técnicas específicas del ámbito material local. Sobre la constitucionalidad y el alcance de ellas se ha pronunciado la STC 31/2010. No cabe duda de que, en conjunto, las interpretaciones realizadas por el Tribunal han frustrado grandemente las expectativas de los autores del texto estatutario.⁸⁴

6.1.1. Técnicas generales de incremento competencial

El Estatuto ha utilizado un conjunto de técnicas que, aplicables transversalmente a varias o, incluso, en algunos casos, a todas las materias competenciales, incluidas las relativas a los Gobiernos locales, tienen como propósito conseguir un incremento competencial de la Generalitat. El empleo de estas técnicas y la incidencia de la Sentencia han sido objeto de análisis en otros estudios.⁸⁵ Por ello, nos limitamos aquí simplemente a una exposición descriptiva.

6.1.1.1. *La enumeración y definición estatutarias de la tipología de competencias autonómicas*

Como novedad, el Estatuto lleva a cabo una enumeración de los tipos de competencias de la Generalitat, así como la definición de cada uno de ellos (capítulo I del título IV: artículos 110 a 115 EAC). En última instancia, se pretende proporcionar una mayor claridad y, no menos importante, poner freno a unas interpretaciones estatales en materia competencial, que cuentan habitualmente con el aval de la jurisprudencia constitucional, que el autor estatutario considera perjudiciales para los intereses competenciales de la Generalitat.

La posición del Tribunal Constitucional puede resumirse, de manera casi telegráfica, del siguiente modo:

84. En este apartado seguimos las reflexiones ya contenidas en Alfredo GALÁN GALÁN y Ricard GRACIA RETORTILLO, "Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los Gobiernos locales", ob. cit., p. 238-244.

85. Pueden servir de ejemplo los estudios recogidos en el número especial dedicado a la Sentencia sobre el Estatuto publicado en 2011 en la *Revista Catalana de Dret Públic*.

a) *Enumeración y definición estatutarias de la tipología de competencias*

Abordamos, en primer lugar, la cuestión relativa a la constitucionalidad de que el Estatuto contenga una enumeración y definición de la tipología de competencias (FFJJ 56 a 58 de la STC 31/2010). Sostiene la Sentencia que un límite cualitativo del contenido posible de los estatutos de autonomía es “la definición de categorías constitucionales”, labor que corresponde en exclusiva al Tribunal Constitucional, a través de una jurisprudencia que puede ir evolucionando a lo largo del tiempo para adaptarse a los cambios de circunstancias. Concluye la Sentencia que la definición estatutaria de los tipos de competencia es constitucional, pero solamente si se entiende que es realizada con un ánimo descriptivo: que se limite a recoger el concepto existente en ese concreto momento en nuestro ordenamiento jurídico, tal y como ha sido fijado por la jurisprudencia constitucional. Y, por supuesto, sin que ese precepto estatutario pueda petrificar el concepto: no puede oponerse a un hipotético cambio posterior de jurisprudencia del Tribunal Constitucional.

En definitiva, en contra de lo que parecía ser la voluntad del autor estatutario, resulta que la definición estatutaria de los tipos de competencia no supone ningún freno a la labor del Tribunal Constitucional en este punto. Dicha definición, en efecto, solamente es constitucionalmente lícita si coincide con la que, en cada momento, realice el Tribunal. Y como no opera como límite para este Tribunal, podemos concluir que el esfuerzo estatutario es tan sobrante como estéril.

b) *Definición estatutaria de las competencias exclusivas*

La segunda cuestión que tratamos es la definición estatutaria de las competencias exclusivas del artículo 110 EAC (FJ 59 de la STC 31/2010). Según la Sentencia, las competencias atribuidas estatutariamente como exclusivas a la Generalitat no deben interpretarse como competencias excluyentes del Estado. En otras palabras, esa atribución debe respetar siempre el límite de las competencias reservadas al Estado directamente por la Constitución, en los términos en que haya sido interpretada por el Tribunal Constitucional. Este razonamiento conduce al Tribunal a afirmar, al examinar algunas materias competenciales, que el Estatuto califica “impropiamente” de exclusivas algunas competencias. Esto es, que son competencias exclusivas “impropias”. Tal cosa sucede, en el ámbito que ahora nos interesa, tanto en el caso del artículo 151 EAC (materia “organización territorial”) como del artículo 160.1 EAC (materia “régimen local”): en ambos supuestos la competencia atribuida como exclusiva a la Generalitat debe entenderse compatible con la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE.

Es cierto que la jurisprudencia constitucional nos tiene ya acostumbrados a interpretar el alcance de los títulos competenciales sin sujetarse a la literalidad con la que aparecen redactados, ya sea en la Constitución, ya sea en el correspondiente texto estatutario. No está de más, sin embargo, mostrar nuevamente nuestra sorpresa ante la posibilidad de que existan competencias exclusivas que no son realmente exclusivas. O, como dice el Tribunal: que son “impropiamente” calificadas de exclusivas. Su interpretación hace decir al precepto estatutario lo que no dice y, de hecho, provoca un cambio de calificación en la competencia: pasa de ser exclusiva autonómica a compartida. No nos cabe duda de que esta forma de actuar del Tribunal se explica por su deseo de evitar la declaración de inconstitucionalidad del precepto estatutario comprometido, alternativa que seguramente se ha considerado más grave y, por tanto, peor. De todos modos, parecería necesario que esta interpretación conforme se llevase en todo caso al fallo de la Sentencia, cosa que no ha sucedido, por ejemplo, en lo que se refiere a los artículos 151 y 160 EAC. En nuestra opinión, no obstante, habría sido técnicamente más correcta, atendiendo a la posición que mantiene el Tribunal, la declaración de inconstitucionalidad. Lo que queda claro, en cualquier caso, es que esta interpretación del Tribunal frustra el incremento competencial pretendido por esta vía.

c) *Definición estatutaria de competencias compartidas*

La tercera cuestión es la definición estatutaria de las competencias compartidas del artículo 111 EAC (FJ 60 de la STC 31/2010). El Tribunal declara inconstitucional el inciso de este artículo estatutario en el que se definen las bases estatales como “principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley”. Según la Sentencia, en efecto, el contenido y alcance de las bases serán siempre únicamente los que se desprendan directamente de la Constitución, en los términos en que la interprete el propio Tribunal Constitucional.

En sede de Gobiernos locales, concretamente, en el párrafo segundo del FJ 37, la Sentencia parece identificar las bases con “principios”. En este párrafo el Tribunal Constitucional afirma que la regulación estatutaria sobre las competencias de los Gobiernos locales “se superpone a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 de la Constitución”. Afirmación que, en realidad, no supone ninguna novedad. En ese mismo fundamento, un poco antes, se citan y reproducen parcialmente los FFJJ 1 y 4 de la STC 214/1989, según los cuales corresponde al legislador estatal fijar “unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales de

los entes locales constitucionalmente necesarios". Por lo demás, estas consideraciones del Tribunal deben ser interpretadas de conformidad con la declaración de inconstitucionalidad, indicada en el párrafo anterior, del inciso del artículo 111 EAC.

La anulación del inciso indicado desvirtúa por completo la definición estatutaria pretendida. Y, con ello, la finalidad buscada de conseguir por esta vía un incremento competencial autonómico. Tras la Sentencia, en efecto, se desactivan los límites estatutarios relativos a la densidad posible de las bases (principios o mínimo común normativo) y a su forma de aprobación (normas con rango de ley). Su respeto será consecuencia, en su caso, de una decisión voluntaria del propio legislador básico estatal, y no el resultado de una imposición del Estatuto. En definitiva, este legislador solamente tendrá los constreñimientos que deriven directamente del texto constitucional y que determine concretamente, en cada momento, el propio Tribunal Constitucional.

d) *Definición estatutaria de las competencias ejecutivas*

La última de las cuestiones se refiere a la definición estatutaria de las competencias ejecutivas del artículo 112 EAC (FJ 61 de la STC 31/2010). Utilizando nuevamente un criterio muy restrictivo, la Sentencia sostiene, en referencia al alcance de la potestad reglamentaria, que la atribución de competencias ejecutivas a la Generalitat no supone la atribución de una potestad reglamentaria de alcance general, sino solamente de una potestad limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica. Como puede observarse, también aquí hay una frustración evidente de las expectativas de incremento competencial autonómico.

6.1.1.2. *La enumeración estatutaria de materias y, dentro de ellas, la inclusión de listados de submaterias*

Es conocida la técnica empleada por el Estatuto catalán, consistente en determinar las competencias de la Generalitat mediante la enumeración de materias competenciales y, dentro de cada una de ellas, la inclusión de listados de submaterias que, en todo caso, deben entenderse ubicadas dentro de la competencia autonómica. Esta técnica es empleada, entre otros muchos casos, en los artículos 151 (materia "organización territorial") y 160.1 (materia "régimen local").

La Sentencia admite su constitucionalidad, pero la califica de "técnica descriptiva". Y, además, somete su uso a una doble condición: operar "dentro de la

Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE” (FJ 64 de la STC 31/2010).

6.1.1.3. *El empleo estatutario de la expresión “en todo caso” en el encabezamiento de los listados de submaterias*

Con el empleo de esta técnica se quiere asegurar la competencia autonómica sobre las submaterias incluidas en los listados encabezados con la expresión “en todo caso” u otra similar. Así se ha hecho en el artículo 151 EAC (materia “organización territorial”), pero no en el artículo 160.1 EAC (materia “régimen local”).

La Sentencia admite su constitucionalidad, pero advierte que se trata también de una técnica meramente descriptiva o indicativa de que dichas submaterias forman parte del contenido de la materia competencial de que se trate, sin que en ningún caso puedan, por el solo empleo de aquella expresión, verse impedidas o limitadas las competencias estatales (FFJJ 59 y 64 de la STC 31/2010).

6.1.1.4. *La no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales*

Los autores del nuevo texto estatutario catalán tenían en mente, probablemente, que el Tribunal Constitucional, cuando tuvo que pronunciarse en el pasado acerca del reparto de competencias existente en materia de régimen local, tuvo muy en cuenta la remisión que el antiguo Estatuto de Autonomía de Cataluña de 1979 realizaba al artículo 149.1.18 CE. En efecto, su artículo 9.8 atribuía competencia exclusiva a la Generalitat sobre régimen local, pero añadía seguidamente que tal cosa tenía lugar “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del art. 149 de la Constitución”. Remisión que serviría de fundamento al Tribunal para, subsumiendo la materia “régimen local” en la más genérica “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, concluir que estábamos en presencia realmente de una competencia compartida (carácter bifronte del régimen local). Pues bien, como reflejo del incremento competencial producido por el nuevo Estatuto, y para facilitar un cambio en la jurisprudencia constitucional, los artículos 151 EAC (materia “organización territorial”) y 160 EAC (materia “régimen local”) no mencionan en ningún momento el artículo 149.1.18 CE, ni, por supuesto, ningún otro título competencial estatal.

La Sentencia considera que la no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales es perfectamente admisible. No es necesario que el Estatuto contenga cláusulas de salvaguardia de las competencias del Estado: estas competencias derivan directamente de la Constitución, en los términos en que sea interpretada por el propio Tribunal Constitucional (FFJJ 37, 38 y 64 de la STC 31/2010). Por lo tanto,

según este razonamiento, el hecho de que el nuevo Estatuto cambie su redacción y ahora no mencione un título estatal, no es necesariamente indicativo de que se haya producido un cambio en el reparto competencial sobre la materia. En otras palabras, para el Tribunal se trata de un hecho competencialmente irrelevante.

6.1.2. Técnicas específicas de incremento competencial

Junto a las técnicas generales vistas, el nuevo Estatuto catalán utiliza otras específicas para conseguir un incremento competencial autonómico sobre los Gobiernos locales. A ellas dedicamos ahora nuestra atención.

6.1.2.1. *La separación estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y del régimen local*

El artículo 151 EAC recoge la materia competencial “organización territorial”, mientras que el artículo 160.1 y 2 recoge, como algo distinto, la materia competencial “régimen local”. Por lo demás, no se realiza una idéntica atribución competencial autonómica en ambos casos. Corresponde competencia exclusiva a la Generalitat sobre toda la materia “organización territorial” (artículo 151 EAC). En cambio, el contenido de la materia “régimen local” se divide. Sobre una parte (la más relevante, sin duda, esto es, las submaterias enumeradas en el artículo 160.1 EAC) la competencia atribuida es exclusiva. Y se trata de una competencia compartida en la parte restante (delimitada con un carácter residual en el artículo 160.2 EAC).

Los recurrentes afirman que esta operación se lleva a cabo mediante la segregación de una parte de la antigua materia “régimen local”, a la que ahora se dota de autonomía, como nueva materia competencial, bajo la denominación de “organización territorial”. La finalidad buscada, según se explica en el recurso, es lograr indebidamente un incremento competencial autonómico sobre el régimen local, al desgajar estatutariamente una porción de lo que sigue siendo materialmente régimen local y así darle el aspecto de una cuestión puramente doméstica e intracomunitaria, con desconocimiento de la competencia estatal ex artículo 149.1.18 CE.

La STC 31/2010, en su FJ 94, plantea expresamente esta cuestión, pero, sorprendentemente, no se pronuncia sobre ella. Al menos, no de manera expresa. De la lectura del fundamento jurídico indicado, sin embargo, se deduce la posición del Tribunal, que puede sintetizarse, a nuestro juicio, a través de las dos ideas siguientes.

La primera es que el Tribunal admite implícitamente que puedan ser materias competenciales distintas. Por la razón de que, planteada concretamente la cuestión, no dice lo contrario: no declara la inconstitucionalidad de esta operación estatutaria.

Y la segunda es que el Tribunal aplica a esta nueva materia (“organización territorial”) las mismas reglas de distribución de competencias propias de la materia “régimen local”. A pesar del tenor literal del artículo 151 EAC, que expresamente califica la competencia autonómica como exclusiva, y de la no mención de ningún título competencial del Estado, la Sentencia considera plenamente aplicables las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE. Pero no solo eso, sino que, además, también lo serán las demás competencias estatales que pudieran estar concernidas, especialmente en materia electoral: “Ante el planteamiento de la demanda la impugnación debe ser rechazada sin perjuicio de que proceda la extensión a este caso de la argumentación antes efectuada y con ello la conclusión alcanzada respecto de la plena eficacia de las bases estatales ex art. 149.1.18 CE, así como de las demás competencias del Estado (entre ellas las de regulación electoral) que pudieran estar concernidas” (FJ 94 de la STC 31/2010).

En definitiva, el Tribunal parece no prestar importancia al aspecto formal de la cuestión (la división en dos de lo que antes era una única materia competencial), sino que centra su atención en el aspecto sustantivo o de contenido (la reglas de distribución de competencias aplicables a ese ámbito material). Ni que decir tiene que, a la luz de esta interpretación, en la práctica, resulta frustrado en buena medida el intento de conseguir un incremento competencial de la Generalitat por esta vía. Tras la Sentencia, en efecto, queda claro que no se ha conseguido evitar la aplicación en esta materia de las bases estatales y que, por tanto, la Generalitat no posee en sentido propio competencia exclusiva.

6.1.2.2. *La distinción estatutaria de contenidos dentro de la materia régimen local*

El incremento de competencias de la Generalitat sobre la materia “régimen local” se lleva a cabo distinguiendo el Estatuto dos grupos de submaterias, y sometién-dolos a un diferente régimen competencial. Así, las submaterias recogidas en el artículo 160.1 EAC –las más relevantes– son competencia exclusiva de la Generalitat, sin que aparezca mencionado ningún título competencial estatal. El resto de submaterias, recogidas residualmente en el artículo 160.2 EAC, en cambio, son objeto de competencia compartida.

Los recurrentes impugnan el artículo 160.1 EAC sosteniendo que, a través de él, se pretende impedir que el Estado pueda dictar las bases que le corresponden, en las submaterias enumeradas en dicho precepto, en ejercicio de su competencia sobre régimen local (149.1.18 CE).

La Sentencia afirma la constitucionalidad del precepto estatutario impugnado. Pero interpretado en el sentido de que el artículo 160.1 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas “impropias”, en tanto que no impide el ejercicio de la competencia básica estatal ex artículo 149.1.18 CE. En otras palabras, la atribución competencial del artículo 160.1 EAC, a pesar de su redacción y de la separación con el apartado 2 de ese mismo artículo, debe entenderse compatible con el mantenimiento por el Estado de su competencia básica sobre régimen local. Derivada directamente del artículo 149.1.18 CE, la competencia estatal sobre régimen local alcanza a la totalidad de la materia “régimen local”. La consecuencia de ello, tal y como explicita el Tribunal, es que se mantiene el carácter bifronte del régimen local en toda su extensión material y, por consiguiente, el Estado puede entablar relaciones directas con los entes locales catalanes. Así, en relación a la letra a) del artículo 160.1 EAC (relaciones interadministrativas), afirma que: “El precepto solo conlleva (...) que la Generalitat pueda relacionarse directamente con dichos entes locales, lo que es legítimo por el carácter bifronte propio del régimen local”, y añade seguidamente: “por lo demás, nada en el precepto obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales” (FJ 100 de la STC 31/2010).

6.1.2.3. *La distinción estatutaria dentro de la materia régimen electoral local en atención al tipo de Gobierno local*

Con un discutible criterio sistemático, el EAC incluye, dentro del artículo 160, cuya rúbrica alude expresamente a la materia “régimen local”, un tercer apartado dedicado a la materia “régimen electoral local”. No nos detenemos ahora a examinar la relación existente entre ambas materias relativas a los Gobiernos locales. Sí que recordamos, en cambio, que, según reza el artículo 160.3 EAC, la competencia de la Generalitat se hace depender del tipo de entidad local de que se trate: se le atribuye competencia exclusiva solamente respecto a “los entes locales creados por” ella, advirtiéndose seguidamente que tal cosa se afirma “con la excepción de los constitucionalmente garantizados”.

La STC 31/2010, en su FJ 100, confirma la constitucionalidad de este precepto estatutario. Pero interpretado de la siguiente manera. De entrada, respecto a los entes locales constitucionalmente garantizados: la Generalitat no tiene competencia. La competencia corresponde en exclusiva al Estado. Nótese, en este sentido, que la competencia compartida prevista en el artículo 160.2 EAC se refiere solamente al régimen local, sin que pueda extenderse al régimen electoral local. Y, en segundo lugar, respecto a los entes locales creados por la Generalitat (no constitucionalmente garantizados): a pesar de que el artículo 160.3 EAC atribuye competencia exclusiva a la Generalitat, según el Tribunal hay que entenderlo compa-

tible con la competencia del Estado en relación con el establecimiento del régimen electoral general (artículo 149.1.1 CE en conexión con el artículo 81.1 CE), competencia estatal “que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el Estatuto”. Como es obvio, adquiere aquí gran importancia la discusión acerca de la naturaleza de la veguería estatutaria y de su encaje con la provincia constitucional.⁸⁶

6.2. Valoración de la repercusión de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en el reparto de competencias sobre el régimen local

La comparación de la doctrina establecida en la STC 31/2010 con la jurisprudencia constitucional precedente a la aprobación del nuevo Estatuto catalán,⁸⁷ nos permite llegar a la conclusión de que no se ha introducido ningún cambio relevante. Dicho de otra manera: a pesar de la nueva regulación estatutaria, la posición del Tribunal Constitucional se ha mantenido inalterada. Un rápido repaso sobre aquellas ideas clave sirve de prueba suficiente.⁸⁸

6.2.1. El régimen local como materia competencial

La STC 31/2010 parte de la base de que el régimen local es una materia competencial. Lo cierto es que no había necesidad de que hiciera otra cosa, habida cuenta de que el nuevo Estatuto catalán ha continuado considerándolo de

86. STC 31/2010: “Por lo que se refiere al artículo 160, apartado 3, EAC, el precepto atribuye a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen electoral de los entes locales que cree ‘con la excepción de los constitucionalmente garantizados’, considerando los recurrentes que su proyección sobre las veguerías vulnera las competencias del Estado. Pues bien, si las veguerías coinciden con las provincias, ningún reparo suscita el precepto; y si no coinciden tampoco resulta conculcada la competencia del Estado, pues entra en juego la relativa al establecimiento del régimen electoral general (artículo 149.1.1 en conexión con el artículo 81.1, ambos CE), competencia estatal que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el Estatuto de Autonomía de Cataluña” (FJ 100). Sobre la relación entre la provincia constitucional y la veguería estatutaria puede verse el acertado estudio de Ricard GRACIA RETORTILLO, *La veguería como Gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Huygens, Barcelona, 2008 (versión catalana publicada por el Institut d’Estudis Autònoms, Barcelona, 2009). El Parlamento de Cataluña ha aprobado recientemente la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías, que no aborda la regulación de su régimen electoral.

87. Un examen detallado de las ideas clave de esta jurisprudencia constitucional precedente puede encontrarse en Alfredo GALÁN GALÁN y Ricard GRACIA RETORTILLO, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, ob. cit., p. 240-258.

88. Seguimos en este punto las reflexiones contenidas en Alfredo GALÁN GALÁN y Ricard GRACIA RETORTILLO, “Estatuto de Autonomía de Cataluña, Gobiernos locales y Tribunal Constitucional”, ob. cit., p. 264-273.

esta manera (artículo 160 EAC).⁸⁹ Y por lo que respecta a la operación estatutaria de distinguir, como dos materias competenciales diferentes, la organización territorial del régimen local, la Sentencia no la declara inconstitucional y, en esta medida, implícitamente le da su visto bueno (FJ 94 de la STC 31/2010). Cuestión distinta es que se haya visto frustrada la finalidad última perseguida con esa operación, esto es, la consecución de un incremento competencial autonómico.

6.2.2. El régimen local como parte integrante del régimen jurídico de las Administraciones Públicas

La STC 31/2010 sigue considerando el régimen local como una submateria incluida dentro de la materia más genérica del régimen jurídico de las Administraciones Públicas del artículo 149.1.18 CE. En efecto, con cita de su anterior jurisprudencia, en esta Sentencia se afirma que las comunidades autónomas pueden asumir competencias “en materia de ‘régimen local’, expresión esta que hemos identificado con el ‘régimen jurídico de las Administraciones locales’”. Y un poco más adelante se insiste en la misma idea: “por cuanto la expresión ‘bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas’ engloba a las Administraciones locales” (FJ 36 de la STC 31/2010).

89. Aunque ahora no nos detengamos en este punto, merece una reflexión crítica la configuración de lo local como una materia competencial. El mundo local no puede ser reducido a un sector material más, como sí pueden serlo, en cambio, los transportes, el turismo o el consumo, sino que posee una distinta naturaleza: constituye uno de los pilares sobre los que se asienta la organización territorial del Estado, dicho de otro modo, es uno de los niveles territoriales de gobierno. Es ilustrativo de lo que estamos diciendo la existencia de una “Conferencia Sectorial para Asuntos Locales” (artículo 120 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local), al lado de otras conferencias propias de otros muchos sectores (agricultura y desarrollo rural, pesca, turismo, educación, consumo, medio ambiente, asuntos sociales, cultura, etc.). Las conferencias sectoriales son, efectivamente, órganos de cooperación multilateral que actúan sobre un sector concreto de actividad pública. Lo local, pues, se minimiza al identificarse con un sector concreto de actividad. Quizás por ello los nuevos proyectos de Ley básica estatal reguladora de lo local contemplan la sustitución del órgano citado por una “Conferencia General de Política Local”. Puede que sea esta la razón por la que, siendo más sensibles a estas consideraciones críticas, algunas de las nuevas leyes y de los proyectos legislativos en preparación reguladores de los Gobiernos locales hayan huido de utilizar en su título la expresión “régimen local”. Sirva de ejemplo la reciente Ley 5/2010, de 11 de junio, de autonomía local de Andalucía. O bien el frustrado anteproyecto de Ley básica del Gobierno y la Administración local. No obstante, hemos de constatar que otras normas recientes sí que la mantienen, por ejemplo, la Ley 8/2010, de 23 de junio, de régimen local de la Comunitat Valenciana. Se sostiene expresamente la inadecuada equiparación de la autonomía local a una materia o sector, en Manuel ZAFRA VÍCTOR, “Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías”, en *Relaciones institucionales entre comunidades autónomas y Gobiernos locales* (coord. Manuel ZAFRA VÍCTOR), Sevilla, Instituto Andaluz de Administración Pública, 2008, en especial p. 173, y 182 a 190.

Detrás de la idea de que el régimen local es una parte del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, en nuestra opinión, late la concepción de los entes locales solo en su faceta administrativa, como Administraciones locales, y no en su más amplia dimensión política, como auténticos Gobiernos locales. En efecto, en la medida en que los entes locales son considerados únicamente como entidades de naturaleza administrativa, no se tienen mayores reparos a la hora de incluirlos íntegramente dentro de la expresión “Administraciones Públicas” del artículo 149.1.18 CE. Este precepto constitucional tiene precisamente como finalidad asegurar la existencia de un régimen común a todas las Administraciones que coexisten en España para, de este modo, garantizar un tratamiento común a todos los ciudadanos en sus relaciones con cualquier Administración (incluidas las locales). Coherente con este planteamiento ha sido la primera doctrina del Tribunal Constitucional que califica la autonomía local como administrativa, en contraposición con la autonomía política de las comunidades autónomas. De esta manera, durante años se va a mantener, también con sólidos apoyos doctrinales, esta concepción reduccionista de la autonomía local entendida como una autonomía “meramente administrativa”.⁹⁰ Superada hoy esta concepción, debería haber llegado el momento de reflexionar críticamente acerca de aquella subsunción de todo lo local en el régimen jurídico común de las Administraciones Públicas.⁹¹

90. Sirva de ejemplo la STC 32/1981. En su FJ 3 se califica la autonomía de municipios y provincias de “administrativa”, mientras que adjetiva de “política” la autonomía de las comunidades autónomas. Un poco más adelante, en el FJ 5 de esa misma Sentencia, llega a afirmarse, en relación con los entes territoriales diferentes a las comunidades autónomas, que se trata de “entes dotados de un grado inferior de autonomía”. Por su parte, confirma este planteamiento la posterior STC 84/1982, cuando, en su FJ 4, sostiene que las comunidades autónomas poseen un “grado superior de autonomía” que los municipios y provincias.

91. Son mayoría los autores que hoy afirman la naturaleza política de la autonomía local. Así lo ha sostenido, hace poco tiempo, Octavio SALAZAR BENÍTEZ: “Lo que a estas alturas debe estar fuera de toda duda (...) es el carácter inequívocamente político de la autonomía local, a pesar de que han sido muchas las páginas, sobre todo procedentes de administrativistas, que han cuestionado dicha caracterización”; en “Constitución, estatutos de autonomía y Gobierno local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, enero-abril 2009, p. 99. Y todavía más recientemente lo afirman Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE: “las entidades locales también están dotadas de autonomía que (...) implica una vertiente política que va más allá de su simple consideración como entes administrativamente descentralizados (...) Ello supone, pues, que no estamos en presencia de una autonomía de ‘baja intensidad’, que se diferencia así de la autonomía predicable de las comunidades autónomas, pero que también dispone de su propia garantía constitucional”; en *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad, Cuadernos Aranzadi del Tribunal Constitucional*, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2010, p. 188 y 189. Esta nueva consideración de la autonomía local ha sido expresamente recogida por nuestro legislador. Sirva de ejemplo la reciente reforma del Estatuto de Autonomía de Extremadura, operada por la Ley orgánica 1/2011, de 28 de enero. Hasta en

6.2.3. El artículo 149.1.18 CE como título competencial del Estado en materia de régimen local

La STC 31/2010 mantiene su interpretación sobre el artículo 149.1.18 CE como título competencial del Estado en materia de régimen local. De entrada, sigue considerando este precepto como el fundamento constitucional de la atribución de competencia al Estado en dicha materia. En segundo término, continúa afirmando que sobre ella existe una competencia compartida, de manera que le corresponde al Estado el establecimiento de las bases. Y, en tercer lugar, no ha introducido ningún cambio respecto al alcance de esta competencia estatal: ni en lo que se refiere a lo que deba entenderse por “régimen jurídico de las Administraciones Públicas”, ni al contenido del “régimen local”, ni tampoco en lo relativo al significado y alcance de las bases estatales en este ámbito. De esta manera, y de forma reiterada, la Sentencia recuerda “la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE”, de forma que “las competencias autonómicas en materia de régimen local han de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE” (FJ 36 de la STC 31/2010).

Estamos, pues, ante una Sentencia que lleva a cabo una interpretación muy generosa en relación con la competencia del Estado en materia de régimen local.⁹² Y, paralelamente, restrictiva respecto a la competencia autonómica. En todo caso, el resultado interpretativo frustra las expectativas del legislador estatutario de procurar un incremento competencial de la Generalitat. La generosidad frente al legislador estatal se pone de manifiesto, al menos, de las dos siguientes maneras.

En primer lugar, por el hecho de que la STC 31/2010 no haya revisado su doctrina anterior, a pesar de que se haya producido un cambio sobrevenido de circunstancias. En efecto, algunas circunstancias relevantes presentes en un momento inicial, cuando el Tribunal asienta las bases de lo que será su posición respecto al reparto de competencias en materia de régimen local, se han visto profundamente modificadas en la actualidad. Destacaremos dos de ellas.

dos ocasiones califica expresamente la autonomía municipal como “autonomía política” (artículos 54.1 y 55). Reconocimiento que contrasta con la falta de adjetivación en el caso de la autonomía provincial (artículo 56.1) y la expresa garantía de una “autonomía administrativa” para las “otras entidades locales”, donde se incluyen las entidades locales menores, áreas metropolitanas, mancomunidades y consorcios (artículo 58).

92. En este sentido, se sostiene que la STC 31/2010 ha realizado una “interpretación muy extensiva de las competencias estatales” en Rosario TUR AUSINA y Enrique ÁLVAREZ CONDE, *Las consecuencias jurídicas de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Cataluña. La Sentencia de la Perfecta Libertad*, ob. cit., p. 193.

De entrada, y en los términos indicados, el hecho de que los entes locales tengan ya acceso directo al Tribunal Constitucional. Recuérdese que la STC 32/1981 ligaba la atribución de competencias al Estado, en cumplimiento de una función de garantía del derecho a la autonomía local, al dato de que ese derecho “no va acompañado, como en otros ordenamientos sucede, de un derecho de carácter reaccional que, eventualmente, les abra una vía ante la jurisdicción constitucional frente a normas con rango de ley” (FJ 5 de la STC 32/1981).

Y, en segundo término, el cambio de uno de los parámetros de enjuiciamiento que debe utilizar el Tribunal: la aprobación de un nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, que introduce importantes cambios en lo que se refiere a la atribución de competencias a la Generalitat respecto a los entes locales catalanes.⁹³ Pues bien, sin declarar la inconstitucionalidad de dichos cambios, por la vía de interpretarlos de conformidad con la Constitución, el Tribunal los neutraliza y mantiene inalterada su doctrina anterior. Dicho de otra manera, las evidentes modificaciones que se han pretendido introducir con la aprobación del nuevo texto estatutario no han servido para conseguir una revisión en la jurisprudencia constitucional.

La generosidad de la STC 31/2010 con el legislador estatal se pone también de relieve, en segundo lugar, con el fortalecimiento, y no solo el mantenimiento, de la competencia básica del Estado en materia local. Es de destacar, en este sentido, la afirmación contenida en la Sentencia, según la cual se han de “respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del artículo 149.1.18 CE” (FJ 36 de la STC 31/2010). Queda zanjada, de este modo, la polémica acerca de si la regulación del régimen local es o no una “materia propia” de un Estatuto de Autonomía, es decir, si es “materia estatutaria”. El Tribunal afirma que lo es. Pero advierte, a continuación, que el legislador estatutario debe respetar la competencia básica estatal sobre régimen local. Lo que supone configurar las bases estatales como límite ya no solo del legislador autonómico, sino también del legislador

93. En palabras de FRANCISCO BALAGUER CALLEJÓN (COORD.): “al modificarse el Estatuto se modifica también el bloque de constitucionalidad y el parámetro con el que el Tribunal Constitucional debe delimitar las competencias entre el Estado y las comunidades autónomas. No obstante, no todo vale en lo que a la modificación del bloque de la constitucionalidad se refiere. Es necesario tener en cuenta la jurisprudencia constitucional y, a partir de ella, eliminar tan solo las limitaciones que la propia doctrina del Tribunal Constitucional ha dejado señaladas (o las similares que no han sido objeto de pronunciamiento) y que han justificado una restricción de las competencias autonómicas sobre la base de la redacción concreta de los estatutos. No así aquellas otras limitaciones que se derivan de competencias que al Estado le corresponden constitucionalmente, con independencia de cual sea la formulación específica de los estatutos”; en *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, 4.^a ed., Madrid, Tecnos, 2009, p. 378.

estatutario. Cuestión esta que, lejos de ser “obvia”, a pesar de lo que dice la Sentencia, habría merecido un mayor esfuerzo de argumentación.

6.2.4. El carácter bifronte del régimen local

La STC 31/2010 mantiene el carácter bifronte del régimen local y, con ello, las consecuencias ya deducidas en su jurisprudencia anterior. Quitando la razón a los recurrentes, el Tribunal dice que “difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local” (FJ 36 de la STC 31/2010).

Con cita de sentencias anteriores, el Tribunal sigue afirmando la posibilidad de que los entes locales catalanes se relacionen directamente tanto con la Generalitat como con el Estado, “lo que es legítimo por el carácter bifronte propio del régimen local” (FJ 100 de la STC 31/2010). En concreto, tras analizar el artículo 160.1.a) EAC, que atribuye competencias a la Generalitat en materia de relaciones interadministrativas de los entes locales, concluye: “nada en el precepto impugnado obstaculiza la posibilidad de que el Estado entable relaciones directas con las entidades locales” (FJ 100 de la STC 31/2010). Todo ello sin perjuicio de que –enlazando también aquí con anteriores pronunciamientos– junto a la relación directa con el Estado exista “también una relación, incluso más natural e intensa, entre estas [entidades locales] y las propias comunidades autónomas” (FJ 36 de la STC 31/2010).⁹⁴

Las partes en el proceso polemizaron acerca de la pretendida interiorización autonómica llevada a cabo por el nuevo texto estatutario catalán. Así lo pone de relieve el propio Tribunal: “sostienen los recurrentes que el capítulo VI contiene una regulación del régimen local impropia de un Estatuto (...) y que trata de desplazar la legislación básica e impedir el ejercicio de la competencia estatal, persi-

94. Afirma la STC 31/2010, en su FJ 36, que la regulación estatutaria en materia local “ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales”. Llama la atención la afirmación de que el Estado puede entablar relaciones “con todos los entes locales” y no solamente, como venía afirmando en sentencias anteriores, con los constitucionalmente necesarios. En la expresión “todos”, por supuesto, tienen también cabida los entes locales creados por la Comunidad Autónoma. No obstante, hemos de advertir que el fragmento reproducido se limita a sostener que el Estado puede mantener “relaciones”, sin calificarlas de directas. Ello quizá permita entender que, cuando no se trate de entes constitucionalmente necesarios, las relaciones no serán directas, sino instrumentadas a través de la intermediación de la Generalitat. Por lo demás, en ese mismo pasaje de la Sentencia, la afirmación que contiene se hace –según su literalidad– “en principio”. No queda claro el sentido que deba darse a esta precaución. Probablemente el Tribunal quiera aludir al hecho de que el mantenimiento de relaciones directas con los entes locales no es una obligación para el Estado. Antes al contrario, se trata tan solo de una opción, pudiendo siempre decantarse por otras alternativas.

guiendo la interiorización del Gobierno local para terminar con su carácter bifronte que se desprende del art. 149.1.18 CE” (FJ 36 de la STC 31/2010). Recordemos en este punto que, aunque no lo diga expresamente, de la Sentencia se deriva que tal interiorización autonómica no ha tenido lugar. Al menos no en el sentido en que dicha expresión es utilizada por los recurrentes, esto es, como sinónimo de exclusión de la competencia estatal y, con ello, de eliminación del carácter bifronte del régimen local. En realidad, el Tribunal no innova respecto a lo que ya afirmó en el FJ 4 de su STC 84/1982: ese carácter bifronte hace imposible calificar la autonomía local como intracomunitaria o extracomunitaria. Solo que ahora utiliza una terminología distinta –“interiorización”–, ya empleada en el FJ 4 de la STC 214/1989.

6.2.5. Atribución a las bases estatales de la función constitucional de garantía de la autonomía local

La STC 31/2010 no introduce ninguna variación en su tesis según la cual, como ya hemos indicado unas páginas atrás, corresponde al Estado, mediante el ejercicio de su competencia básica, la función constitucional de garantizar la autonomía local. Permanece intacta la conexión entre bases estatales, por un lado, y garantía de la autonomía local, por el otro.

Lo cierto es que el Tribunal ha perdido una oportunidad de matizar esta doctrina. Especialmente teniendo presente la voluntad estatutaria de incrementar las competencias de la Generalitat sobre los entes locales. Aunque ya lo hemos afirmado antes, conviene recordar aquí el sentido de la matización que apuntamos: el incremento de competencias de la Comunidad Autónoma en materia local debe acompañarse de la asignación de un papel más protagonista en el ejercicio de la función de garantía de la autonomía local. Lo que debería conducir, como decimos, a matizar la doctrina mantenida por nuestro Tribunal Constitucional. Según esta doctrina, en efecto, la función de garantía corresponde al Estado, mediante el establecimiento de las bases, precisamente frente a la Comunidad Autónoma. Ahora bien, la aprobación de los nuevos estatutos de autonomía permite el replanteamiento de esta concepción. El incremento estatutario de competencias –y, por consiguiente, de la responsabilidad– de la Comunidad Autónoma, permite afirmar que también corresponderá a ella la función de garantía: será esta una función compartida con el Estado. Por decirlo gráficamente, a la función constitucional de garantía que corresponde al Estado, debe también sumarse ahora la función estatutaria de garantía de la autonomía local.