

# ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA, GOBIERNOS LOCALES Y TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

## Alfredo Galán Galán

Profesor titular de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

## Ricard Gracia Retortillo

Doctorando y profesor ayudante de Derecho Administrativo de la Universitat de Barcelona

SUMARIO: I. Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación estatutaria de los gobiernos locales de Cataluña. – II. La incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat en el ámbito local. – 1. El estado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña. 1.1. El régimen local es una materia competencial. 1.2. El régimen local como parte del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.18 CE. 1.3. Fundamento constitucional de la atribución de competencia al Estado sobre el régimen local: artículo 149.1.18 CE. 1.4. Tipo de competencia sobre régimen local: competencia compartida entre el Estado y la Generalitat. 1.5. El carácter bifronte del régimen local y sus consecuencias en la jurisprudencia constitucional. 1.5.1. El carácter bifronte del régimen local es compatible con la configuración de los entes locales como elementos de la organización territorial del Estado y de la comunidad autónoma. 1.5.2. El carácter bifronte del régimen local impide afirmar el carácter intracomunitario de la autonomía local en nuestro ordenamiento. 1.5.3. El carácter bifronte del régimen local conlleva la posibilidad de que el Estado pueda mantener relaciones directas con los entes locales. 1.6. Alcance de la competencia estatal sobre régimen local. 1.6.1. La determinación del “régimen jurídico de las administraciones públicas”. 1.6.2. La determinación del “régimen local”. 1.6.3. La determinación de las “bases”. 1.7. Reconocimiento a las bases estatales de la función de garantía de la autonomía local. – 2. La estrategia de incremento competencial del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y la respuesta del Tribunal Constitucional. 2.1. La distinción estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y el gobierno local. 2.2. La distinción estatutaria de contenidos dentro de la materia régimen local. 2.3. El distinto trato estatutario de la materia régimen electoral local en atención al tipo de gobierno local. – 3. Valoración de la repercusión de la Sentencia 31/2010 en el reparto de competencias sobre el régimen local. – III. La incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación estatutaria de las veguerías. – 1. La relación

entre la veguería y la provincia en el Estatuto: objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes. 1.1. La veguería estatutaria. 1.2. La garantía constitucional de la provincia. 1.3. La relación entre la veguería estatutaria y la provincia constitucional según las partes del recurso. – 2. La relación entre la veguería estatutaria y la provincia constitucional según el Tribunal Constitucional: fundamentos jurídicos y fallo de la Sentencia 31/2010. 2.1. Una premisa de partida: el respeto necesario a la garantía constitucional de la existencia de la provincia. 2.1.1. La vigencia de la jurisprudencia constitucional en relación con la garantía constitucional de la existencia de la provincia. 2.1.2. La indisponibilidad del legislador estatutario sobre la provincia y sus funciones constitucionales. 2.2. La cuestión de fondo: la naturaleza de la veguería según el Tribunal Constitucional. 2.2.1. Existen dos opciones constitucionalmente posibles: la coexistencia y la identificación entre provincia y veguería. 2.2.2. El legislador autonómico es el encargado de determinar cuál es la naturaleza de la veguería. 2.2.3. Primera opción: la coexistencia entre veguería y provincia. 2.2.4. Segunda opción: la identificación entre veguería y provincia. – 3. Valoración de la repercusión de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre la organización territorial de Cataluña en veguerías. 3.1. La capacidad del legislador catalán para reformar el gobierno local supramunicipal en el marco de la STC 31/2010. 3.2. La Ley de veguerías, a la luz de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional. 3.2.1. El legislador catalán ha optado por la identificación entre provincias y veguerías. 3.2.2. La compleja cuestión de la definición del mapa de veguerías: el papel del legislador autonómico. 3.2.3. La relación entre la veguería - entidad local y la veguería - administración periférica de la Generalitat. – IV. Referencias bibliográficas.

---

## **I. Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación estatutaria de los gobiernos locales de Cataluña<sup>1</sup>**

El nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante, EAC) ha

---

1. Este artículo ha sido realizado en el marco del Proyecto DER2009-14265-C02-01, del que es investigador principal el Dr. Alfredo Galán.

En el presente trabajo se utilizan las siguientes abreviaturas:

Art.: artículo.

BOPC: Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña.

CE: Constitución Española de 1978.

incorporado, como novedad, una extensa regulación de los gobiernos locales.<sup>2</sup> La STC 31/2010, de 28 de junio,<sup>3</sup> dictada como consecuencia del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por un grupo de diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, se ha pronunciado sobre gran parte de esta regulación.<sup>4</sup> En concreto, y tras analizar algunas cuestiones previas y generales relativas al capítulo VI del título II EAC en su conjunto,<sup>5</sup> ha resuelto la impugnación del artículo 84.2 y 3 EAC (competencias de los gobiernos locales),<sup>6</sup> del artículo 86.5 EAC (controles sobre los gobiernos locales),<sup>7</sup> de los artículos 83.1, 90 y 91 EAC (veguerías),<sup>8</sup> del artículo 218.2 EAC (capacidad legislativa autonómica para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales),<sup>9</sup> del artículo

---

EAC: Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio.

EAC 1979: Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre (derogado).

FJ: Fundamento Jurídico.

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

LV: Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías)

STC: Sentencia del Tribunal Constitucional.

TC: Tribunal Constitucional.

TRRL: Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local.

2. Esta regulación se lleva a cabo desde una triple perspectiva: la sustantiva o institucional (capítulo VI del título II EAC), la financiera (capítulo III del título VI EAC) y también desde la óptica de la atribución de competencias a la Generalitat (principalmente, artículos 151 y 160 EAC).

3. Ponente: Dña. María Emilia Casas Baamonde.

4. Puesto que el resto de Sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional en relación con el EAC no han incidido en materias relativas al gobierno local, su análisis no es objeto de este trabajo. De forma accesorio, cabe tener en cuenta solamente la incidencia de la STC 137/2010, de 16 de diciembre, que resuelve el recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra el EAC por el Defensor del Pueblo, en la medida en que declara la constitucionalidad de los artículos 151 y 160, relativos a las competencias autonómicas en materia de organización territorial y régimen local, respectivamente. En cualquier caso, el pronunciamiento confirma lo ya dicho por la STC 31/2010, en relación con el carácter meramente descriptivo y enumerativo de los incisos "que incluye en todo caso" o "que incluye", como técnica general de atribución de competencias.

5. FJ 36 de la STC 31/2010.

6. FFJJ 37 y 100 de la STC 31/2010.

7. FJ 38 de la STC 31/2010.

8. FFJJ 39, 40 y 41 de la STC 31/2010.

9. FJ 140 de la STC 31/2010.

151 EAC (materia competencial “organización territorial”)<sup>10</sup> y del artículo 160 EAC (materias competenciales “régimen local” y “régimen electoral local”).<sup>11</sup> Por su mayor relevancia, vamos a centrar nuestro estudio en dos de estas cuestiones, a saber: la incidencia de la STC 31/2010 sobre el reparto de competencias entre el Estado y la Generalitat en el ámbito local y sobre la regulación estatutaria de las veguerías.<sup>12</sup>

## **II. La incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la atribución estatutaria de competencias a la Generalitat en el ámbito local**

Para poder apreciar adecuadamente el alcance de las aportaciones de la STC 31/2010 en este punto es preciso describir previamente el estado de la jurisprudencia constitucional antes de la entrada en vigor del nuevo Estatuto catalán. Una vez hecho esto, cosa que haremos con un cierto detenimiento, y tras exponer el contenido de la Sentencia, estaremos ya en condiciones de realizar algunas valoraciones al respecto.

### **1. El estado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional antes de la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña**

Hasta el momento de la aprobación del nuevo Estatuto catalán, la posición mantenida por el Tribunal Constitucional, en relación con la distribución de competencias en materia local, asentada en lo fundamental ya en sus primeras sentencias, puede resumirse a través de las siguientes ideas clave:

---

10. FJ 94 de la STC 31/2010.

11. FJ 100 de la STC 31/2010.

12. Un examen de todas las cuestiones indicadas en el texto puede consultarse 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”, *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2010 (consultable en [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)).

## 1.1. El régimen local es una materia competencial

Esta afirmación es importante porque el régimen local, con esta denominación específica y expresa, no está recogido dentro del listado de materias competenciales sobre las que se reserva competencia exclusiva al Estado por el artículo 149.1 CE. Pero no es una expresión desconocida para nuestra Constitución. Aunque, eso sí, aparece una única vez, en el artículo 148.1.2 CE: cuando se afirma que las comunidades autónomas podrán asumir, a través de sus respectivos estatutos de autonomía, "en general, las funciones que corresponden a la Administración del Estado sobre las corporaciones locales y cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local". De la redacción de este precepto se observa que el "régimen local" no aparece configurado directamente como una materia competencial, a diferencia de lo que se hace con otras materias en los demás números del mismo apartado (ordenación del territorio, urbanismo, vivienda, agricultura, ganadería, montes, aprovechamientos forestales, artesanía, asistencia social, sanidad, etc.). En efecto, se alude a él tan solo para identificar la legislación estatal que debe autorizar la transferencia a las comunidades autónomas de las funciones estatales sobre los entes locales. Pero es cierto que el constituyente parece presuponer la existencia de una ley estatal cuyo objeto será precisamente el régimen local. Por lo demás, no debe olvidarse que el artículo 148 CE no resultó nunca de aplicación a las comunidades autónomas denominadas de vía rápida o de autonomía plena inicial (artículo 151.1 CE), entre las que se encuentra Cataluña.<sup>13</sup>

Una vez entrada en vigor la Constitución, los Estatutos de Autonomía que se fueron aprobando, a la hora de determinar las competencias que asume la correspondiente comunidad autónoma, sí que recogen expresamente el régimen local como una materia competencial específica y autónoma. Así lo hizo, en lo que ahora nos interesa, el artículo 9.8 EAC de 1979. Este precepto estatutario, efectivamente, atribuye competencia exclusiva a la Generalitat sobre: "Régimen local, sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución". A lo que suma seguidamente la atribución de ese mismo tipo de competencia sobre: "Alteraciones de los

13. Las partes en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 32/1981 polemizaron en torno a la aplicabilidad o no a Cataluña del artículo 148.1.2 CE.

términos municipales y denominación oficial de los municipios y topónimos".<sup>14</sup> Nótese que ya el antiguo Estatuto catalán, aunque reunidos en un mismo apartado del precepto, distingue en su redacción, separándolos con un punto y seguido, el régimen local, por un lado, y las alteraciones de términos municipales y denominaciones oficiales de municipios y topónimos, por el otro. Y obsérvese, también, que el tratamiento competencial ofrecido no es exactamente el mismo en ambos casos. Ciertamente que en los dos se atribuye competencia exclusiva a la Generalitat. Pero solamente en el primero de ellos (régimen local) y no en el segundo (alteración de términos municipales y denominaciones de municipios y topónimos) esta atribución competencial se realiza "sin perjuicio" de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE. Dicho de otro modo, de la literalidad del precepto estatutario resulta que, en el segundo caso, la competencia autonómica no queda –al menos no explícitamente– condicionada a la competencia estatal sobre régimen jurídico de las administraciones públicas.<sup>15</sup>

A partir de estos datos normativos, el Tribunal Constitucional formará su doctrina considerando que el régimen local constituye una materia competencial específica. En palabras del propio Tribunal, "resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado [...], sino una materia con perfiles propios" (FJ 1 de la STC 214/1989, de 21 de diciembre).<sup>16</sup> Es precisamente por ello que podemos hablar, con toda propiedad, de la existencia de una jurisprudencia constitucional relativa a la distribución de competencias, entre el Esta-

---

14. La referencia estatutaria expresa a la alteración de los términos municipales puede obedecer, al menos en parte, a que estas alteraciones aparecen recogidas también expresamente en el artículo 148.1.2 CE, como una de las cuestiones sobre las que pueden asumir competencias las comunidades autónomas a través de sus respectivos estatutos.

15. La distinción entre esos dos contenidos del artículo 9.8 EAC de 1979 parece avanzar, en cierto modo, la operación que posteriormente realizará el nuevo EAC de 2006, consistente en configurar, como dos materias competenciales distintas, la organización territorial (artículo 151) del régimen local (artículo 160). Dentro de la materia "organización territorial" se incluye "en todo caso", entre otras varias cuestiones, las alteraciones de los términos municipales, la denominación, la capitalidad y el símbolo de los municipios y los topónimos (letra b) del artículo 151). Por lo demás, como veremos más adelante, el tratamiento competencial no es idéntico en ambas materias: mientras que se atribuye competencia exclusiva a la Generalitat sobre la totalidad de la materia "organización territorial", sobre la otra materia "régimen local" una parte de su contenido es objeto también de competencia autonómica exclusiva (artículo 160.1), pero el resto lo es únicamente de competencia compartida (artículo 160.2).

16. Ponente: D. José Luis de los Mozos y de los Mozos.

do y las comunidades autónomas, particularmente con la catalana, sobre régimen local. Expresión esta que, con toda naturalidad, se irá incorporando a la legislación posconstitucional reguladora de los entes locales: tanto la estatal<sup>17</sup> como la autonómica.<sup>18</sup> Y que se ha mantenido en los nuevos Estatutos de Autonomía aprobados hasta el momento.<sup>19</sup> Lo que supone, en definitiva, entroncar con nuestra tradición en derecho local. Puesto que, en efecto, la expresión “régimen local” es bien conocida en nuestro ordenamiento desde hace largo tiempo.<sup>20</sup>

## **1.2. El régimen local como parte del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.18 CE**

Las competencias reservadas constitucionalmente al Estado están enumeradas en el artículo 149.1 CE. Dentro de ese listado, como ya hemos dicho, no se encuentra la materia “régimen local”. No obstante, el Tribunal Constitucional ha entendido que está incluida dentro del “régimen jurídico de las administraciones públicas” del número 18 de ese indicado artículo 149.1 CE. En definitiva, el régimen local es una submateria que forma parte de la materia más genérica constituida por el régimen jurídico de las administraciones públicas: es, justamente, el régimen jurídico de las administraciones locales. Así lo afirma el Tribunal, asentando la doctrina según la cual el Estado puede legislar en el ámbito local, “encontrando cobertura [...] esa encomienda estatal en el concepto mismo de «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas», por cuanto dicha expresión engloba a las administraciones locales [...]. El «régimen local» [...] es, por tanto, el «régimen jurídico de las administraciones locales»” (FJ 1 de la STC 214/1989).<sup>21</sup>

17. Por ejemplo, Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, o bien el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local.

18. Así, Ley 8/1987, de 15 de abril, Municipal y de Régimen Local de Cataluña.

19. Por todos, artículo 160 EAC de 2006.

20. Sin remontarnos más atrás, sirvan de ejemplo la Ley de Régimen Local, Texto articulado y Refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, y el Texto articulado parcial de la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, aprobado por Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre.

21. El mismo Tribunal, en sentencias anteriores, ya había dejado clara esta misma idea. A título de ejemplo, y con el denominador común de referirse a conflictos surgidos en torno

La interpretación amplia que hace el Tribunal Constitucional de las materias enumeradas en el artículo 149.1.18 CE, por la vía de admitir que puedan incluirse otras no especificadas, en la medida en que pueda considerarse que son parte integrante de alguna de las expresamente recogidas, tiene la evidente consecuencia práctica de ampliar el ámbito de las competencias reservadas al Estado. Téngase en cuenta, en efecto, que según dispone el artículo 149.3 CE: “las materias no atribuidas expresamente al Estado por esta Constitución podrán corresponder a las comunidades autónomas, en virtud de sus respectivos estatutos”. La competencia sobre el régimen local, por consiguiente, en tanto que materia “no atribuida expresamente” por el artículo 149.1 CE al Estado, podía ser asumida en su totalidad y con carácter de exclusiva por las comunidades autónomas.

Y así lo hizo, en efecto, el artículo 9.8 del EAC de 1979. Como ya hemos visto, este precepto atribuye a la Generalitat de Cataluña una competencia que se califica de exclusiva sobre el “régimen local”. Pero se añade, a continuación, que dicha atribución se realiza “sin perjuicio de lo que dispone el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución”. Fue el propio texto estatutario, por tanto, quien, ya en 1979, puso en relación la materia régimen local y la materia del artículo 149.1.18 CE. Dicho de otra manera, fue el legislador estatutario quien puso sobre la pista acerca de la existencia de una conexión entre el “régimen local” y el “régimen jurídico de las administraciones públicas”. Resulta por ello evidente que esta matización estatutaria sirvió de apoyo al Tribunal Constitucional a la hora de considerar el régimen local como parte integrante de la materia del 149.1.18 CE.

---

a la regulación de la función pública, destacamos los tres pronunciamientos siguientes. De entrada, la STC 25/1983, de 7 de abril (Ponente: D. Luis Díez Picazo), según la cual la atribución al País Vasco de la competencia exclusiva sobre régimen local (artículo 10.4 Estatuto de Autonomía del País Vasco): “presenta una evidente limitación en el artículo 149.1.18 de la Constitución, que habla de «bases del régimen jurídico de las administraciones públicas» y de bases del «régimen estatutario de sus funcionarios». En esta limitación hay, obviamente, que entender incluidas a las administraciones locales y a los funcionarios de estas administraciones” (FJ 4). En segundo lugar, sirva la STC 76/1983, de 5 de agosto (Ponente: Dña. Gloria Begué Cantón): “la expresión «régimen jurídico» contenida en el precepto constitucional [art. 149.1.18 CE] no se refiere exclusivamente al procedimiento y al régimen de recursos [...] y ha de entenderse incluida también en ella la regulación básica de la organización de todas las administraciones públicas” (FJ 38). Y por último, la STC 99/1987, de 11 de junio (Ponente: D. Carlos de la Vega Benayas): “las competencias exclusivas reconocidas al Estado por el art. 149.1.18 para normar lo básico se refiere a todo el ordenamiento institucional, «a todas las administraciones públicas»” (FJ 2b)).

### 1.3. Fundamento constitucional de la atribución de competencia al Estado sobre el régimen local: artículo 149.1.18 CE

Para el Tribunal Constitucional, queda claro que el Estado tiene competencia sobre el régimen local por obra de la reserva competencial del artículo 149.1.18 CE: le corresponde el establecimiento de las bases sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas, que incluye el régimen jurídico de las administraciones locales. Por tanto, el artículo 149.1.18 CE constituye el título competencial del Estado en esta materia. No es por ello sorprendente que ese mismo Tribunal, cuando tiene que entrar a resolver las impugnaciones a muchos de los artículos de la Ley de Bases de Régimen Local en su redacción originaria de 1985, afirme con toda rotundidad que: “las cuestiones planteadas en los presentes recursos de inconstitucionalidad han de ser resueltas desde la atribución al Estado, por el artículo 149.1.18 de la Constitución, de la competencia para establecer las bases de las administraciones públicas”, puesto que “dicha expresión engloba a las administraciones locales” (FJ 1 de la STC 214/1989).

Quedando claro lo afirmado en el párrafo anterior, es conveniente, sin embargo, hacer una doble observación en este punto a la luz de la primera jurisprudencia constitucional.

En alguna sentencia, el Tribunal Constitucional engarza la competencia estatal en materia local no solamente en el artículo 149.1.18 CE, sino también en el artículo 148.1.1 CE. Este último precepto constitucional, como ya se ha indicado, habilita a los Estatutos de Autonomía, de las comunidades autónomas llamadas de vía lenta o autonomía plena diferida, a asumir determinadas competencias relativas al ámbito local (alteraciones de términos municipales y las funciones estatales sobre los entes locales cuya transferencia autorice la legislación sobre régimen local). En realidad, el Tribunal considera que existe un mandato constitucional, implícito en los dos artículos citados, para que el Estado lleve a cabo la aprobación de una nueva ley estatal sobre régimen local. Nos referimos a la STC 4/1981, de 2 de febrero,<sup>22</sup> que resuelve el recurso de inconstitucionalidad promovido por un grupo de senadores contra diversos artículos de la legislación preconstitucional de régimen local. Pues bien, en el FJ 5 de la sentencia, reitera el Tribunal

22. Ponente: D. Rafael Gómez-Ferrer Morant.

que solamente procede declarar la inconstitucionalidad sobrevenida y, por consiguiente, la derogación, en aquellos casos en los que no quepa hacer una interpretación conforme a la Constitución de las normas preconstitucionales. Y añade seguidamente, centrándose ya en el ámbito local, que: “el ajuste –en términos positivos– de la legislación de régimen local a la Constitución se producirá cuando se promulgue una nueva ley, en cumplimiento del mandato implícito contenido en los artículos 148.1.1 y 149.1.18 de la Constitución”.

La segunda observación tiene como finalidad destacar que, también en alguna ocasión, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, al margen del recurso a las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE, pueden existir otros fundamentos constitucionales que justifiquen la intervención estatal en materia local. Así lo hace en el FJ 5 de la STC 32/1981, de 28 de julio:<sup>23</sup> “Las razones anteriores [relativas al juego del artículo 149.1.18 CE] hacen innecesario entrar ahora en otras consideraciones que llevan a las mismas consecuencias. Así, por citar un solo argumento, el tratamiento común a los administrados que preceptúa el artículo 149.1.18 ha de entenderse en el Estado social y democrático de derecho que configura la Constitución (artículo 1.1) con un alcance no meramente formal, sino también, del modo que determine la ley, con un contenido sustancial en forma de pautas de prestaciones mínimas que deben proporcionarse a todos los ciudadanos; otras razones complementarias, que no procede desarrollar ahora se encuentran en el principio de igualdad de todos los españoles a que alude el artículo 149.1.1, y en el derecho de participación que regula el artículo 23, ambos de la Constitución”. Como puede verse, la sentencia indica otros posibles fundamentos constitucionales de la competencia estatal sobre régimen local. Lo hace sin carácter exhaustivo y sin que considere que sea necesario entrar en su desarrollo, puesto que estima suficiente el argumento de la subsunción del régimen local en el régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE. Pero lo que queda claro, y es lo que pretendemos subrayar en este momento, es la inequívoca voluntad del Tribunal de reconocer competencia al Estado en materia local: incluso en la hipótesis de que no se hubiera recogido en la Constitución la competencia básica estatal sobre el régimen

jurídico de las administraciones públicas, todo parece apuntar a que el Tribunal habría sido capaz de encontrar otros argumentos constitucionales para asegurar la competencia estatal sobre el régimen local.

#### **1.4. Tipo de competencia sobre régimen local: competencia compartida entre el Estado y la Generalitat**

El artículo 9.8 del EAC de 1979 califica de "exclusiva" la competencia de la Generalitat sobre "régimen local", pero advierte que tal cosa debe entenderse "sin perjuicio" de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE. Este precepto constitucional, por su parte, reserva al Estado la "competencia exclusiva" sobre "las bases" del "régimen jurídico de las administraciones públicas". Pues bien, con estos mimbres el Tribunal Constitucional construirá su tesis de la existencia de una competencia compartida en la materia régimen local: "Algunas comunidades autónomas, y entre ellas la de Cataluña, han asumido la competencia exclusiva en materia de régimen local (artículo 9.8 del EAC) y, en consecuencia, es a ella a la que corresponde la regulación mediante ley del régimen jurídico de las corporaciones locales de su territorio (artículo 5 del EAC). Esta ley debe ajustarse, sin embargo, a las bases establecidas por el Estado, de manera que el régimen jurídico de las corporaciones locales, aun en aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, asumen el *maximum* de competencias al respecto, es siempre resultado de la actividad concurrente del Estado (en el sentido más estrecho del término) y de las comunidades autónomas" (FJ 4 de la STC 84/1982, de 23 de diciembre).<sup>24</sup>

Más adelante, ese mismo Tribunal afirmará también la existencia de una competencia compartida en materia de haciendas locales: "puede afirmarse sin dificultad la naturaleza compartida de las competencias que, en materia de haciendas locales, poseen el Estado y aquellas comunidades autónomas que, como la catalana, han asumido en sus respectivos estatutos facultades en orden al desarrollo de las bases estatales sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas ex artículo 149.1.18 de la Constitución, precepto que ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificacio-

24. Ponente: D. Francisco Rubio Llorente.

nes de alcance general en el régimen jurídico de la administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada" (FJ 4 de la STC 233/1999, de 16 de diciembre).<sup>25</sup>

Con independencia del baile terminológico observado en la calificación del tipo de competencia existente (así, se califica de concurrente en la STC 84/1982 y de compartida en la posterior STC 233/1999), lo que queda claro es que, como consecuencia de la operación interpretativa llevada a cabo por el Tribunal Constitucional, la atribución estatutaria a la Generalitat de una competencia sobre régimen local calificada expresamente como "exclusiva" (artículo 9.8 EAC de 1979), queda privada realmente de dicha exclusividad para transformarse en un ámbito material objeto de compartición legislativa entre el Estado y la comunidad autónoma. En vista de la jurisprudencia constitucional, podemos afirmar que, en realidad, estamos ante una competencia exclusiva impropia o, si se prefiere, de una competencia impropia calificada por el estatuto de exclusiva. Y ello bajo el argumento de que lo que establece el estatuto de autonomía debe ser interpretado de conformidad con lo dispuesto por la Constitución, en nuestro caso, por el artículo 149.1.18 CE.

## **1.5. El carácter bifronte del régimen local y sus consecuencias en la jurisprudencia constitucional**

La existencia de una competencia compartida en materia de régimen local ha llevado al Tribunal Constitucional a afirmar el "carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales" (FJ 4 de la STC 84/1982). Y de dicho carácter han derivado algunas consecuencias de gran importancia:

### ***1.5.1. El carácter bifronte del régimen local es compatible con la configuración de los entes locales como elementos de la organización territorial del Estado y de la comunidad autónoma***

Las entidades locales pueden cumplir la función de ser divisiones territoriales autonómicas, pero no por ello desaparecerán en su di-

mención de entidad local: las organizaciones local y autonómica se superponen sin anularse. En palabras del Tribunal: “Este carácter bifronte del régimen jurídico de las autonomías locales en algunas comunidades autónomas [...] no es contradictorio con la naturaleza que a las entidades locales atribuye la Constitución, cuyo artículo 137 concibe a municipios y provincias como elementos de división y organización del territorio del Estado. Dividido y organizado también éste, en su integridad y sin mengua de ella, en comunidades autónomas, ambas formas de organización se superponen sin anularse, y si bien el grado superior de autonomía, que es el propio de las comunidades autónomas, les otorga potencialmente un poder político y administrativo sobre los municipios y provincias que se incluyen en su territorio, éstas y aquéllos no desaparecen, ni se convierten en meras divisiones territoriales para el cumplimiento de los fines de la comunidad, aunque puedan cumplir también esta función” (FJ 4 de la STC 84/1982).

### **1.5.2. El carácter bifronte del régimen local impide afirmar el carácter intracomunitario de la autonomía local en nuestro ordenamiento**

Siendo más precisos, dicho carácter bifronte “hace imposible calificarlo [el régimen local], de forma unívoca, como «intracomunitario» o «extracomunitario»” (FJ 4 de la STC 84/1982). En definitiva, la existencia de una competencia compartida no permite considerar que lo local sea una cuestión exclusivamente del interés autonómico, pero tampoco que lo sea únicamente del interés del Estado.<sup>26</sup>

Conviene destacar que la propia jurisprudencia constitucional ha admitido con naturalidad que el grado de interiorización autonómica puede variar en función del tipo de entidad local de que se trate. En concreto, que ese grado es mayor –más “fuerte”– cuando estamos en presencia de entidades locales de existencia constitucionalmente no necesaria, esto es, aquellas cuya existencia entra dentro del ámbito de disponibilidad de las comunidades autónomas que

---

26. La STC 84/1982, que hemos citado en el texto, resuelve un recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Parlamento de Cataluña y el Consejo Ejecutivo de la Generalitat contra una ley estatal. Los parámetros que utiliza el Tribunal, por lo tanto, son la Constitución y el Estatuto catalán de 1979. Y afirma, al respecto, que: “El análisis de los preceptos constitucionales y estatutarios ofrece, sin embargo, poca base para ese debate” (FJ 4 STC 84/1982).

cuenten con la correspondiente competencia. Y, dando un paso más, el Tribunal extrae como consecuencia de ese más alto grado de interiorización el hecho de que, en esos casos, corresponderá en exclusiva a la comunidad autónoma la determinación de las competencias de los tipos de ente local que haya creado. Así lo afirma en el FJ 4 de la STC 214/1989: "Se trata, en consecuencia, de unas entidades con un fuerte grado de «interiorización» autonómica, por lo que, en la determinación de sus niveles competenciales, el Estado no puede sino quedar al margen. Corresponde, pues, en exclusiva a las comunidades autónomas determinar y fijar las competencias de las entidades locales que procedan a crear en sus respectivos ámbitos territoriales".<sup>27</sup> Esta misma idea se reitera, con reproducción literal de la cita, en el FJ 37 de la posterior STC 233/1999, si bien en este caso se aclara, por si quedase alguna duda, que ese más elevado grado de interiorización tiene lugar respecto al "tipo de entidades locales no necesarias", en el sentido de que "su autonomía [...] no aparece constitucionalmente garantizada".<sup>28</sup>

### **1.5.3. El carácter bifronte del régimen local conlleva la posibilidad de que el Estado pueda mantener relaciones directas con los entes locales**

En palabras del Tribunal: "nada impide, en efecto, que el Estado pueda entablar relaciones directas con las entidades locales" (FJ 29 de la STC 214/1989). Por consiguiente, no es imprescindible la intermediación de la comunidad autónoma correspondiente. De hecho, la bifrontalidad implica, desde el punto de vista de las relaciones interadministrativas, que el ente local puede relacionarse directamente tanto con el Estado como con su comunidad autónoma.

---

27. Llamamos la atención sobre la terminología utilizada por el Tribunal Constitucional: no hace alusión aquí al "carácter intracomunitario" del régimen local o de las autonomías locales (expresión empleada en el FJ 4 de la STC 84/1982), sino a la "interiorización autonómica" de los entes locales. Esta última es la denominación que ha triunfado mayoritariamente en el debate actual surgido en torno al nuevo Estatuto catalán.

28. El Tribunal se encarga de precisar que la determinación autonómica, en solitario, de las competencias de los entes locales no constitucionalmente necesarios, "evidentemente, conllevará una redistribución, si bien con el límite de que esa reordenación no podrá afectar al contenido competencial mínimo a estas últimas garantizado [entidades locales de existencia constitucionalmente necesaria] como imperativo de la autonomía local que la Constitución les reconoce" (FJ 4 de la STC 214/1989, reproducido literalmente en el FJ 37 de la STC 233/1999).

Para nuestro Tribunal Constitucional, la existencia o no de esas relaciones directas entre el Estado y los entes locales constituye “el meollo del debate en torno al carácter «intracomunitario»” de la autonomía local (FJ 4 de la STC 84/1982). Relaciones directas con el Estado que tienen varias y relevantes manifestaciones, entre otras: la posibilidad de subvenciones directas del Estado, de controles estatales o del traslado directo de competencias propias del Estado a los entes locales. Un ejemplo de esto último lo encontramos en la STC 84/1982, en la que se afirma que el hecho de que la comunidad autónoma tenga competencia sobre el régimen local no es un obstáculo para que el Estado pueda delegar o transferir directamente competencias a los entes locales. Si bien –se matiza seguidamente– el Estado tendrá siempre otras opciones, de modo que no necesariamente debe decantarse por el establecimiento de la relación directa con el nivel local (FJ 4 de la STC 84/1982).<sup>29</sup>

Una última advertencia. Que los entes locales puedan relacionarse directamente tanto con el Estado como con la comunidad autónoma no significa, sin embargo, que la intensidad de ambas relaciones deba ser necesariamente la misma. En efecto, el Tribunal Constitucional admite sin mayores problemas que las entidades locales traben una mayor vinculación o vínculo más fuerte con su comunidad autónoma. Así lo ha hecho en la STC 331/1993, en la que reconoce la exis-

---

29. Intentando un difícil equilibrio, en la misma STC 84/1982 se advierte que el establecimiento de relaciones directas entre el Estado y los entes locales encuentra siempre el límite de no desconocer las competencias autonómicas sobre régimen local. Y dando un paso más, el Tribunal añade que estas competencias “aconsejan” dar intervención a la comunidad autónoma en el procedimiento: “Es cierto, no obstante, que el principio básico de que el Estado puede delegar o transferir directamente competencias a las corporaciones locales ni es necesariamente el único posible dentro del marco constitucional que permite al legislador estatal otras opciones para la regulación de las relaciones entre el Estado y los entes locales, ni puede interpretarse en términos que desconozcan las competencias que en materia de régimen local tienen atribuidas determinadas comunidades autónomas y entre ellas la de Cataluña. Estas competencias no hacen imposible, por las razones ya expuestas, esas delegaciones o transferencias directas, pero aconsejan sin duda a dar a la comunidad autónoma, sobre todo cuando los receptores de la transferencia o delegación son los municipios, algún género de intervención en el procedimiento que aquellas conducen” (FJ 4). Esta misma tesis se confirma en la posterior STC 214/1989, si bien en ella se aclara que la intervención autonómica es aconsejable, pero en ningún caso necesaria: “Esa intervención de las comunidades autónomas se configura, pues, más como una posibilidad deseable y aconsejable, que como una exigencia inexcusable en todo caso, ya que, en estrictos términos constitucionales, nada impide la delegación o transferencia directa de competencias propias del Estado a las corporaciones locales” (FJ 11, reiterándose en el posterior FJ 29).

tencia 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 éstas y las propias comunidades autónomas" (FJ 3). Ahora bien, como puede apreciarse, esta doctrina presupone que no hay una relación exclusiva y excluyente con las instituciones autonómicas. Antes al contrario, aunque no tenga ese carácter de preferente, se acepta que los entes locales puedan relacionarse directamente con el Estado.

## **1.6. Alcance de la competencia estatal sobre régimen local**

Corresponde al Estado la competencia para dictar las bases sobre régimen local. Ello es la consecuencia de subsumir el régimen local dentro de la materia régimen jurídico de las administraciones públicas del artículo 149.1.18 CE. Llegado a esta conclusión, el Tribunal Constitucional ha contribuido a determinar el alcance de esta competencia, al menos por las tres vías siguientes: precisando qué debe entenderse por "régimen jurídico de las administraciones públicas", por "régimen local" y por "bases" en este ámbito material.

### **1.6.1. La determinación del "régimen jurídico de las administraciones públicas"**

La determinación del contenido de la expresión "régimen jurídico de las administraciones públicas", utilizada en el artículo 149.1.18 CE, fue objeto de un interesante debate por las partes en el recurso de inconstitucionalidad que dio lugar a la STC 32/1981. El Abogado del Estado mantuvo una interpretación muy extensiva de dicha expresión, mientras que, desde el lado opuesto, sostuvieron una interpretación restrictiva el Parlamento de Cataluña y el Gobierno de la Generalitat. En su sentencia, el Tribunal rechaza ambas interpretaciones: "Ni el uso de la expresión «régimen jurídico» para designar sólo el procedimiento y el régimen de recursos en nuestra práctica legislativa es un criterio constante ni uniforme para todas las administraciones públicas que permita inducir de él la voluntad inequívoca del constituyente ni, aunque lo fuera, podría aceptarse sin más esta interpretación sin apoyarla en otras razones que deriven directamente de la propia estructura constitucional. Tampoco puede afirmarse sin más que la expresión «régimen jurídico de las administraciones públi-

cas» abarque «en puridad todo el Derecho Administrativo, cuya clave es la sumisión de la administración al Derecho» y no porque de esta afirmación pudiera concluirse que tiene el Estado competencia para dictar bases sobre la organización de la Generalidad, pues manifiestamente la potestad de organizar las propias instituciones de autogobierno que consagra el artículo 9.1 del Estatuto de Autonomía [catalán de 1979] no podría verse en modo alguno afectado por ella, sino por el evidente motivo de que tal razón es en sí misma pura tautología reduccionista que restringe el Derecho Administrativo a su «clave» e identifica a ésta con las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas” (FJ 5 de la STC 32/1981).

Completa los razonamientos del Tribunal su afirmación de que la materia del artículo 149.1.18 CE constituye una excepción a la regla general, siendo su peculiaridad el tratarse de una materia competencial “reflexiva” del propio Estado: “Es a primera vista evidente que la larga enumeración de competencias exclusivas del Estado (en el sentido más restringido del término) que hace el apartado primero del artículo 149 de la Constitución está construida por referencia a materias o actividades concretas del poder respecto de determinados fines sociales con la única y notable excepción precisamente del párrafo 18, en la que la referencia es justamente a una acción por así decir reflexiva del Estado, eso es, a la que el mismo lleva a cabo en relación con el aparato administrativo que constituye su instrumento normal de actuación”. Y prosigue: “Esta peculiaridad es importante ya que entronca con el tema de la garantía constitucional de que antes tratábamos [de la autonomía local]” (FJ 5 de la STC 32/1981). Más adelante volveremos sobre la ligazón existente entre la garantía constitucional de la autonomía local y la competencia estatal sobre el régimen local.

### **1.6.2. La determinación del “régimen local”**

Para el Tribunal Constitucional, el régimen local constituye una materia con perfiles propios y de un carácter globalizador. Como ya hemos indicado, en su opinión, resulta “no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado [...], sino una materia con perfiles propios” (FJ 1 de la STC 214/1989). En definitiva, se trata de una materia que “tiene, sin duda, un carácter globalizador comprensivo de la totalidad de los aspectos que se refieren a la administración local” (FJ 4c) de la STC 233/1999).

Ese carácter globalizador justifica que pueda incluirse dentro del régimen local no solamente los aspectos organizativos o institucionales,<sup>30</sup> sino también aquellos que hacen referencia a las competencias de los entes locales.<sup>31</sup> E incluso los aspectos relativos a las haciendas locales.<sup>32</sup> Cabe advertir, siguiendo al Tribunal Constitucional, que la competencia estatal sobre estas cuestiones se limita a aquella legislación que la “concierna directamente”.<sup>33</sup> Y, además, que debería circunscribirse únicamente a los entes locales constitucionalmente necesarios.<sup>34</sup>

30. La STC 32/1981 repite en varias ocasiones que la materia régimen local incluye los aspectos organizativos o institucionales de los entes locales. Llama la atención, no obstante, que al hacerlo emplea expresiones no idénticas, sino de alcance bien diferente: se refiere a la “configuración de los órganos de gobierno de los entes locales” (en el párrafo quinto del FJ 5), simplemente a la “organización” (en el párrafo sexto del FJ 5) y, finalmente, a la “composición, estructura [...] de los entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración” (en el FJ 6).

31. Que contiene tanto organización como competencias de los entes locales se destaca ya en los FFJJ 5 y 6 de la STC 32/1981. La inclusión también de lo relativo a las competencias –y no solo a la organización local– se destaca en el FJ 1 de la STC 214/1989: tras afirmar que el régimen local es una materia con perfiles propios, añade que, “por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también –y no excluye– lo relativo a las competencias de los entes locales”.

32. El FJ 4c) de la STC 233/1999 subraya el carácter globalizador de la materia régimen local precisamente para incluir en su seno los aspectos relativos a las haciendas locales: las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas comprenden en su interior las bases del régimen jurídico-financiero de la administración local.

33. STC 32/1981, FJ 6: “Es forzoso concluir, por tanto, que también cuando se trata de legislar sobre cuestiones que *conciernen directamente* a la composición, estructura y competencias de los entes territoriales y de sus órganos de gobierno y administración deben las comunidades autónomas respetar las bases establecidas por la legislación vigente” (la cursiva es nuestra).

34. Así parece indicarse en el FJ 1 de la STC 214/1989: “corresponde al Estado la competencia para establecer las bases no sólo en relación a los aspectos organizativos o institucionales, sino también en relación a las competencias de los *entes locales constitucionalmente necesarios*” (la cursiva es nuestra). Es verdad que la lectura de este fragmento de la sentencia permite interpretarlo en el sentido de que la limitación de la competencia estatal se predica solamente respecto a la regulación de las competencias locales. Lo que es coherente con la posición ya indicada del mismo Tribunal según la cual corresponde en exclusiva a la comunidad autónoma, con total exclusión de la intervención del Estado, legislar sobre las competencias de los entes locales cuya existencia es disponible para ellas, es decir, los constitucionalmente no necesarios. Ahora bien, si este límite del Estado se establece en relación con los aspectos competenciales, con mayor razón deberá hacerse frente a los organizativos locales, puesto que es sabido que las bases estatales deben tener menor extensión e intensidad en el ámbito de la organización.

### 1.6.3. La determinación de las “bases”

Acudir al artículo 149.1.18 CE tiene como consecuencia reconocer al Estado una competencia básica en materia de régimen local. El Tribunal Constitucional ha dedicado una buena parte de su labor, a lo largo de todos estos años, a precisar el significado y el alcance que deben tener las bases estatales. Pues bien, esos esfuerzos se han proyectado también en el ámbito material que ahora nos ocupa, es decir, respecto a las bases del régimen local. De manera resumida, el Tribunal ha reconocido al Estado la competencia para “la fijación de principios o criterios básicos” en la materia, con la advertencia que serán “de general aplicación en todo el Estado” (FJ 5 de la STC 32/1981).<sup>35</sup>

El límite de la competencia básica estatal es que su ejercicio no puede conducir a la uniformidad en el ámbito local, resultado éste incompatible con la autonomía que tienen reconocida las comunidades autónomas con competencia sobre régimen local: “La fijación de estas condiciones básicas no puede implicar en ningún caso el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales de todo el Estado, sino que debe permitir opciones diversas, ya que la potestad normativa de las comunidades autónomas no es en estos supuestos de carácter reglamentario. En el respeto de esas condiciones básicas, por tanto, las comunidades autónomas podrán legislar libremente” (FJ 5 de la STC 32/1981).

En cualquier caso, el propio Tribunal ha reconocido que no siempre será sencillo determinar el alcance concreto de las bases en materia de régimen local. Lo que es seguro –siempre según su parecer– es que se trata de una labor que no puede hacerse con un carácter general y previo, sino atendiendo a cada caso concreto, y que corresponde realizarla al legislador estatal, sin perjuicio de que, en caso de conflicto, tenga la última palabra el Tribunal Constitucional. Así se afirma en el FJ 5 de la STC 32/1981: “Ciertamente no será siempre fácil la determinación de qué es lo que haya de entenderse por regulación de las condiciones básicas o establecimiento de las bases de régimen jurídico y parece imposible la definición precisa y aprio-

---

35. Idea reiterada en múltiples sentencias posteriores. Así, por ejemplo, poniendo énfasis en el carácter limitado de la competencia estatal, en el FJ 4 de la STC 84/1982 se afirma que está “limitada la competencia exclusiva del Estado en materia de régimen local al establecimiento de las bases o principios básicos”.

rística de ese concepto. Las Cortes deberán establecer qué es lo que haya de entenderse por básico, y en caso necesario será este Tribunal el competente para decidirlo, en su calidad de intérprete supremo de la Constitución”.

### **1.7. Reconocimiento a las bases estatales de la función de garantía de la autonomía local**

El Tribunal Constitucional ha vinculado el reconocimiento al Estado de la competencia básica sobre régimen local con la garantía constitucional de la autonomía local: “La garantía constitucional es de carácter general y configuradora de un modelo de Estado y ello conduce, como consecuencia obligada, a entender que corresponde al mismo la fijación de principios o criterios básicos en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado” (FJ 5 de la STC 32/1981). En otras palabras, del modo en que la Constitución ha garantizado la autonomía local (garantía “de carácter general y configuradora de un modelo de Estado”) se deriva necesariamente que el Estado debe tener competencia sobre régimen local (bases sobre organización y competencia).

De lo dicho en el párrafo anterior se deriva la atribución al Estado de una función de garantía de la autonomía local.<sup>36</sup> Dicho de otro modo, corresponde al Estado hacer efectiva la garantía constitucional de la autonomía local mediante el ejercicio de su competencia básica: a través del establecimiento de las bases de régimen local. Se produce, de esta manera, una conexión entre bases estatales y garantía constitucional de la autonomía local: “Como titulares de un derecho a la autonomía constitucionalmente garantizada, las comunidades locales no pueden ser dejadas en lo que toca a la definición de sus competencias y la configuración de sus órganos de gobierno a la interpretación que cada comunidad autónoma pueda hacer de ese derecho” (FJ 5 de la STC 32/1981). Queda claro, pues, que la protección estatal se ofrece a los entes locales frente a las comunidades autóno-

---

36. La STC 214/1989 califica esta función del Estado como una “función constitucional”. Por consiguiente, estaríamos ante una función que la propia Constitución habría atribuido directamente al Estado: “el ejercicio de la función constitucional encomendada al legislador estatal de garantizar los mínimos competenciales [y, añadimos nosotros, organizativos] que dotan de contenido y efectividad a la garantía de la autonomía local” (FJ 2).

mas. Lo que no deja de responder, al menos en parte, a la realidad observada a lo largo de los años: el proceso de creación y asentamiento de las comunidades autónomas ha tenido lugar, en buena medida, a costa de las entidades locales asentadas en su territorio. Es por ello que el Tribunal entiende que el derecho a la autonomía de las entidades locales no puede ser dejado, en lo que se refiere a sus aspectos esenciales, a la interpretación que pueda hacer cada comunidad.<sup>37</sup> Especialmente si tenemos en cuenta que, en el momento en que se establece esta doctrina constitucional, ese derecho constitucional a la autonomía de los entes locales “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).<sup>38</sup>

Una última cuestión. El nexo entre la competencia básica estatal en materia de régimen local y la garantía constitucional de la autonomía local no parece terminar en el hecho de que esta garantía sirva de fundamento constitucional a aquella competencia. Según el Tribunal, en efecto, la garantía “modula” el concepto mismo de régimen local. En otras palabras, es cierto que la fijación del alcance de la competencia estatal debe hacerse partiendo de la competencia que el artículo 149.1.18 CE atribuye al Estado para fijar las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas. Pero ello debe entenderse “teniendo en cuenta que, en materia de régimen local, viene

---

37. Que el “enemigo natural” de los entes locales, del que no pueden fiarse, es su correspondiente comunidad autónoma se pone de manifiesto, por ejemplo, en el razonamiento que utiliza la STC 214/1989 para justificar la constitucionalidad de la base estatal que impone la prohibición del establecimiento por ley autonómica de regímenes especiales de caso único: “La prohibición de regímenes, de caso único, singulares o particulares constituye por su propia naturaleza una norma básica, que por su contenido no supone una restricción del ámbito de regulación propio de la comunidad autónoma, y es además una garantía adicional de la propia autonomía local, que podría resultar disminuida a través de la creación de normas de caso único por parte de la comunidad autónoma” (FJ 7).

38. Este acceso directo de los entes locales al Tribunal Constitucional es hoy posible: se trata del llamado conflicto en defensa de la autonomía local, regulado en el capítulo IV del título IV (artículos 75 bis a 75 quinque) de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, con la reforma llevada a cabo por la Ley Orgánica 7/1999, de 21 de abril. Esta ley fue aprobada en el marco del denominado Pacto Local estatal o primera fase del Pacto Local. En efecto, el Gobierno acordó el 17 de julio de 1998 el documento “Medidas para el desarrollo del gobierno local”, en el que se proponían hasta 6 iniciativas legislativas (2 ordinarias y 4 orgánicas, incluida la de reforma de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), que fueron finalmente aprobadas por las Cortes Generales el 21 de abril de 1999.

modulado su concepto por la garantía constitucional de la autonomía local" (FJ 1 de la STC 214/1989). Lo que parece indicar que, si así lo requiere la garantía efectiva de la autonomía local, las bases estatales sobre régimen local podrían ir más allá de lo que correspondería, según el artículo 149.1.18 CE, a las bases que genéricamente se dicten sobre el régimen jurídico de las administraciones públicas.<sup>39</sup>

## 2. La estrategia de incremento competencial del nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña y la respuesta del Tribunal Constitucional

El nuevo Estatuto catalán se marcó como meta conseguir un incremento generalizado de competencias de la Generalitat. También en la materia relativa a los gobiernos locales. Para conseguir este último objetivo ha utilizado un conjunto de técnicas, sobre cuya constitucionalidad y alcance se ha pronunciado la STC 31/2010. Adelantamos ya que, en una valoración de conjunto, las interpretaciones realizadas por el Tribunal han frustrado en gran medida las expectativas de los impulsores del texto estatutario.<sup>40</sup>

---

39. En este sentido se podría interpretar, quizá, la STC 233/1999. Tras afirmar la existencia de una competencia compartida en materia de haciendas locales, sostiene que el artículo 149.1.18 CE "ha de considerarse el título habilitante del Estado para ejercitar sus competencias sobre dicha materia cuando su regulación suponga introducir modificaciones de alcance general en el régimen jurídico de la administración local o se dicte en garantía de la autonomía que ésta tiene constitucionalmente garantizada" (FJ 4b)). Nótese el carácter disyuntivo ("o") con el que se ha redactado este fragmento de la sentencia: el Estado tendría competencia no solamente cuando pretenda introducir modificaciones en el régimen jurídico de la administración local, sino también, aunque no se afecte a dicho régimen, cuando la regulación estatal tenga como finalidad el garantizar la autonomía local.

40. El Estatuto catalán ha utilizado, para conseguir el incremento competencial autonómico en materia local, tanto técnicas generales, en el sentido de aplicables transversalmente a varias o, incluso, en algunos casos, a todas las materias competenciales, como técnicas específicas del ámbito local. En este trabajo nos vamos a centrar únicamente en estas últimas. Dentro de las técnicas generales pueden incluirse, como más relevantes, las siguientes: a) la enumeración y definición estatutarias de la tipología de competencias autonómicas (especialmente, en nuestro caso, competencias exclusiva y compartida); b) la enumeración estatutaria de materias y, dentro de ellas, la inclusión de listados de submaterias (como se hace en los artículos 151 y 160 EAC); c) el empleo estatutario de la expresión "en todo caso" en el encabezamiento de los listados de submaterias (así, en el artículo 151 EAC); y d) la no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales (significativamente en el ámbito local, la no alusión estatutaria al artículo 149.1.18 CE). Una visión sobre estas técnicas generales, y también sobre las especí-

## 2.1. La distinción estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y el gobierno local

El nuevo Estatuto catalán distingue, dentro del listado de materias competenciales, la organización territorial del régimen local. En efecto, el artículo 151 EAC recoge la materia competencial "organización territorial", mientras que el artículo 160.1 y 2 regula, como algo distinto, la materia competencial "régimen local".

La relevancia de esta operación, desde el punto de vista del incremento competencial pretendido, es que no se realiza una atribución competencial autonómica idéntica en ambos casos. Se atribuye competencia exclusiva a la Generalitat sobre toda la materia "organización territorial" (artículo 151 EAC).<sup>41</sup> En cambio, el contenido de la materia "régimen local" se divide. Pero es una división en gran medida engañosa, en el sentido de que una de las partes resultantes es mucho más importante que la otra. Sobre la parte más relevante, compuesta por las submaterias enumeradas en el artículo 160.1 EAC, la competencia atribuida es exclusiva.<sup>42</sup> Y se trata de una competencia

---

ficas, en Alfredo Galán Galán y Ricard Gracia Retortillo, "Incidencia de la Sentencia 31/2010...", cit., págs. 9 a 14.

41. Artículo 151 EAC: "Corresponde a la Generalitat, respetando la garantía institucional establecida por la Constitución en los artículos 140 y 141 [garantía constitucional de la autonomía local], la competencia exclusiva sobre organización territorial, que incluye en todo caso: a) La determinación, la creación, la modificación y la supresión de las entidades que configuran la organización territorial de Cataluña. b) La creación, la supresión y la alteración de los términos tanto de los municipios como de las entidades locales de ámbito territorial inferior; la denominación, la capitalidad y los símbolos de los municipios y de las demás entidades locales; los topónimos y la determinación de los regímenes especiales. c) El establecimiento mediante ley de procedimientos de relación entre las entidades locales y la población, respetando la autonomía local".

42. Artículo 160.1 EAC: "Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de régimen local que, respetando el principio de autonomía local, incluye: a) Las relaciones entre las instituciones de la Generalitat y los entes locales, así como las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre los entes locales y entre éstos y la Administración de la Generalitat, incluyendo las distintas formas asociativas, mancomunadas, convencionales y consorciales. b) La determinación de las competencias y de las potestades propias de los municipios y de los demás entes locales, en los ámbitos especificados por el artículo 84 [competencias locales]. c) El régimen de los bienes de dominio público, comunales y patrimoniales y las modalidades de prestación de los servicios públicos. d) La determinación de los órganos de gobierno de los entes locales creados por la Generalitat y el funcionamiento y régimen de adopción de acuerdos de estos órganos. e) El régimen de los órganos complementarios de la organización de los entes locales".

compartida con el Estado en todo lo restante (la otra parte que es delimitada con un carácter residual en el artículo 160.2 EAC).<sup>43</sup>

Los autores del recurso de inconstitucionalidad contra el Estatuto de Autonomía 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 o sustantividad propia, 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" (FJ 94 de la STC 31/2010).

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 resumirse, a nuestro juicio, con las dos ideas siguientes.

La primera es que el Tribunal admite implícitamente que puedan ser materias competenciales distintas. Basamos esta afirmación en el hecho 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 que las que son 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 a 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

43. Artículo 160.2 EAC: "Corresponde a la Generalitat la competencia compartida en todo lo no establecido por el apartado 1".

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).

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.

## **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 sometiéndolos a un régimen competencial diferente. 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 con el Estado.

Los autores del recurso de inconstitucionalidad impugnan determinados apartados del artículo 160.1 EAC sosteniendo que, a través de ellos, 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). Como se resume en el FJ 100 de la STC 31/2010, la impugnación se lleva a cabo: “por entender que en ellos se excluye la posibilidad de que el Estado pueda dictar bases en materia de régimen local ex art. 149.1.18 CE”.

La STC 31/2010, en cambio, 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: “En conclusión, el art. 160.1 EAC, al reconocer a la comunidad autónoma las competencias examinadas en «exclusividad», lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18 CE (en los términos ya expuestos en los fundamentos jurídicos 60 y 64)” (FJ 100 de la STC 31/2010).

En resumen, según el Tribunal, y derivado 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 Constitucional, 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 todos los entes locales catalanes.<sup>44</sup> Así, en relación a la letra a) del artículo 160.1 EAC (relaciones interadministrativas), afirma que: “el precepto sólo 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).<sup>45</sup>

44. El mantenimiento del carácter bifronte del régimen local y, por consiguiente, la posibilidad de relaciones directas del Estado con los entes locales de Cataluña se afirma también en el FJ 36 de la misma STC 31/2010. En efecto, al analizar las objeciones que los recurrentes, con un carácter general, formulan en su totalidad al capítulo VI del título II EAC, el Tribunal responde lo siguiente: “En los mismos términos de generalidad y abstracción que los utilizados en el recurso, difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local. Este carácter es el resultado «de la actividad concurrente del Estado... y de las comunidades autónomas» (STC 84/1982, de 23 de diciembre, FJ 4), de modo que «[j]unto a una relación directa Estado - corporaciones locales, existe también una relación, incluso más natural e intensa entre éstas y las propias comunidades autónomas» (STC 331/1993, de 12 de noviembre, FJ 3). Y aquella concurrencia, como no podría ser de otra manera, ineludiblemente pervive en cuanto el ejercicio de las competencias autonómicas en materia de régimen local ha de ajustarse, necesariamente, a la competencia que sobre las bases de la misma corresponde al Estado ex art. 149.1.18 CE, por lo que la regulación estatutaria ha de entenderse, en principio, sin perjuicio de las relaciones que el Estado puede legítimamente establecer con todos los entes locales”.

45. Esta última aseveración, acerca de la posibilidad de relaciones directas del Estado con los entes locales catalanes, es realizada en la sentencia con alegación de su propia

### **2.3. El distinto trato estatutario de la materia régimen electoral local en atención al tipo de gobierno local**

Dentro del artículo 160 EAC, cuya rúbrica alude expresamente a la materia "régimen local", el legislador estatutario ha incluido un tercer apartado dedicado a la materia "régimen electoral local". Lo que nos interesa destacar en este momento es que, según dispone 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, esto es, aquellos cuya existencia es disponible por la comunidad autónoma, 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 del modo siguiente. 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 solo 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 compatible 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 de Autonomía de Cataluña" (FJ 100 de la STC 31/2010). 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.<sup>46</sup>

---

doctrina anterior, en concreto, con referencia a los FJ 20 e) y 29 a) de la STC 214/1989. Una prueba más de que, a pesar del cambio estatutario, el Tribunal ha mantenido inamovible su posición.

46. 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,

### 3. Valoración de la repercusión de la Sentencia 31/2010 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, ya expuesta con detalle en sus ideas clave, 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 repaso rápido sobre aquellas ideas clave sirve de prueba suficiente:

- a) 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 esta manera (artículo 160 EAC).<sup>47</sup> Y por lo que respecta a la operación estatutaria

---

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).

47. 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 naturaleza distinta: 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 equipación de la autonomía local a una materia o sector, en Manuel Zafra Víctor, "Autonomía local: un pilar en la articulación

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).<sup>48</sup> Cuestión distinta es que se haya visto frustrada la finalidad última perseguida con esa operación, esto es, la consecución de un incremento competencial autonómico.

b) 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 jurisprudencia anterior, en esta sentencia se afirma que las comunidades autónomas pueden asumir competencias "en materia de «régimen local», expresión ésta 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).

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 dimensión política más amplia, 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 doctri-

---

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 págs. 173 y 182 a 190.

48. Recuérdese lo ya dicho en el sentido de que la distinción de dos contenidos dentro de la redacción del antiguo artículo 9.8 EAC de 1979 parecía avanzar, en cierto modo, la separación entre la organización territorial, por un lado, y el régimen local, por el otro.

na 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”.<sup>49</sup> 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.<sup>50</sup>

c) 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

49. 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.

50. 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, pág. 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, págs. 188 y 189.

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).

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.<sup>51</sup> 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.

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).

---

51. 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...*, op. cit., pág. 193.

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.<sup>52</sup> 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. Muchos son los ejemplos de ello. Recordemos algunos.

La distinción entre organización territorial y régimen local no consigue el objetivo de incrementar las competencias de la Generalitat, porque ambas materias son sometidas a unas mismas reglas de reparto de competencias. En realidad, se convierte en irrelevante competencialmente que la organización territorial sea o no parte del régimen local, puesto que sobre todo ello tendrá competencia el Estado, al menos por la vía del artículo 149.1.18 CE<sup>53</sup> (FFJJ 36, 94 y 100).

La atribución estatutaria de una competencia calificada expresamente como exclusiva a la Generalitat, tanto en la materia organización territorial (artículo 151 EAC) como en la materia régimen

---

52. 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 sólo 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 cuál sea la formulación específica de los estatutos"; en *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I, 4ª ed., Madrid, Tecnos, 2009, pág. 378.

53. Decimos "al menos" porque el FJ 94 STC 31/2010, en la materia organización territorial, advierte "de la plena eficacia de las bases estatales ex artículo 149.1.18 CE" pero añade "así como de las demás competencias del Estado (entre ellas las de regulación electoral) que pudieran estar concernidas".

local (artículo 160.1 EAC), no impide el reconocimiento de una competencia básica al Estado por obra del artículo 149.1.18 CE. Lo que hace el Tribunal, en definitiva, es salvar la constitucionalidad de estos preceptos estatutarios, pero al precio de afirmar que estamos ante competencias exclusivas “impropias”: en efecto, el Estatuto catalán, “al reconocer a la comunidad autónoma las competencias examinadas en «exclusividad», lo hace de manera impropia y no impide que sobre dichas competencias autonómicas puedan operar plenamente las bases estatales, específicamente las del artículo 149.1.18 CE” (FJ 100, con remisión a los FFJJ 60 y 64).<sup>54</sup>

El empleo estatutario de la expresión “en todo caso”, en el encabezamiento de la enumeración de submaterias, que tiene lugar, entre otros muchos artículos en el 151 EAC (no así en el 160.1 EAC), es considerado por la sentencia como una técnica admisible, pero meramente descriptiva o indicativa, sin que en ningún caso puedan, por su empleo, verse impedidas o limitadas las competencias estatales (FFJJ 59 y 64).

Como último ejemplo, la consciente voluntad estatutaria de no mencionar expresamente títulos competenciales estatales, incluso en aquellos casos en los que sí aparecían aludidos en la versión anterior del Estatuto catalán o bien en otros textos estatutarios, así, en los artículos 151 y 160 EAC, no tiene relevancia competencial alguna. Según la sentencia, en efecto, la atribución estatutaria de competencias exclusivas a la Generalitat no puede afectar a las competencias que correspondan al Estado, “sin necesidad de que el Estatuto incluya cláusulas de salvaguardia de las competencias estatales” (FJ 64). Esas competencias estatales derivan directamente de la Constitución, en los términos en que sea interpretada por el propio Tribunal 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 sólo el mantenimiento, de la competencia básica

---

54. Esto no supone ninguna novedad. De esta misma forma había interpretado ya, de hecho, el Tribunal la competencia exclusiva sobre régimen local atribuida a la Generalitat por el artículo 9.8 EAC de 1979, si bien es cierto que este precepto estatutario contenía una alusión expresa al artículo 149.1.18 CE.

del Estado en materia local. Es de destacar, en este sentido, la afirmación contenida en la sentencia según la cual 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). 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 estatutario. Cuestión esta que, lejos de ser “obvia”, a pesar de lo que dice la sentencia, habría merecido un esfuerzo de argumentación mayor.

d) 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 que “difícilmente puede afirmarse el fin del carácter bifronte del régimen local” (FJ 36).

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). 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). Todo ello sin perjuicio de que –enlazando también aquí con pronunciamientos anteriores– junto a la relación directa con el Estado exista “también una relación, incluso más natural e intensa, entre éstas [entidades locales] y las propias comunidades autónomas” (FJ 36).<sup>55</sup>

55. 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 ve-

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, persiguiendo 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). No nos detendremos ahora en este debate.<sup>56</sup> Baste simplemente con afirmar 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 bi-

---

nía 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.

56. Sobre esta cuestión, 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*, nº 1/2, 2010, págs. 141-179 (consultable *on line*: [www.regione.emilia-romagna.it/affari\\_ist/Rivista\\_1\\_2\\_2010/indice.htm](http://www.regione.emilia-romagna.it/affari_ist/Rivista_1_2_2010/indice.htm)). Es de gran interés el debate mantenido por los profesores Tomás Font i Llovet, Francisco Velasco Caballero y Luis Ortega Álvarez en *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006. Puede consultarse, también: Luciano Parejo Alfonso, “Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, enero-abril 2009, págs. 9-57; Octavio Salazar Benítez, “Constitución, estatutos de autonomía...”, *ob. cit.*, págs. 93-134; y Tomás de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, “Corporaciones locales, reforma de los estatutos de autonomía y competencias estatales”, en Alberto Ruiz Ojeda (coord.) *El gobierno local. Estudios en homenaje al profesor Luis Morell Ocaña*, Madrid, Cosital-Iustel, 2010, págs. 397-452. Por destacar una última opinión, recientemente ha mantenido Ángel L. Sanz Pérez que los entes locales “no entran dentro de la consideración de «instituciones autónomas propias» (artículo 147.2.c) CE””; en *La reforma de los estatutos de autonomía...*, *op. cit.*, pág. 90.

fronte 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.

e) La STC 31/2010 no introduce ninguna variación en su tesis según la cual 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 la 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. El sentido de la matización que apuntamos puede resumirse del modo siguiente: la atribución de un poder conlleva la atribución de la responsabilidad paralela y, por tanto, a la adquisición de un mayor poder corresponde la asunción de una también mayor responsabilidad. En lo que aquí 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.

Para el legislador autonómico, en efecto, la garantía de la autonomía local debe sumar una nueva vertiente positiva a la tradicional negativa de que ya dispone. Para el Parlamento autonómico, la autonomía local debe ser entendida no solamente como un límite a su actuación (sentido negativo de la garantía), sino también como un mandato para 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.

Estas reflexiones deberían 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 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 percibida como el “enemigo natural” de los gobiernos locales y frente a la cual se busca el escudo protector de las bases del Estado.

### **III. La incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación estatutaria de las veguerías**

El análisis de la STC 31/2010 en relación con la regulación estatutaria de las veguerías parte, en primer lugar, de la descripción del objeto del recurso y la posición de las partes al respecto, para posteriormente desgranar el pronunciamiento del Tribunal Constitucional, apuntando sus elementos principales. A partir de ello, realizamos una valoración general sobre el impacto que dicha Sentencia puede tener para la implantación efectiva de la división territorial de Cataluña en veguerías.

#### **1. La relación entre la veguería y la provincia en el Estatuto: objeto del recurso de inconstitucionalidad y posiciones de las partes**

Adentrarnos en la descripción del objeto del recurso supone, de entrada, recordar brevemente el contenido de la regulación estatutaria de las veguerías, así como, teniendo en cuenta los términos en que el propio recurso se plantea, los principales aspectos de la garantía constitucional de la provincia. Hecho esto, llevamos a cabo la descripción de la posición de cada una de las partes en el recurso.

##### **1.1. La veguería estatutaria**

Una de las novedades principales de la regulación estatutaria en materia de gobierno local es sin duda la aparición de la veguería,

erigido en elemento central del nuevo modelo de organización territorial de Cataluña.<sup>57</sup>

El Estatuto regula la veguería como una de las entidades locales que forman parte del sistema institucional de la Generalitat (artículo 2.3 EAC) y que, junto con el municipio, constituye la organización territorial básica de Cataluña (artículo 83.1 EAC).<sup>58</sup> La veguería tiene atribuida una doble función, puesto que además de ser entidad local que ejerce el “gobierno intermunicipal de cooperación local” es también la división territorial en la que la Generalitat desconcentra sus servicios en el territorio (artículo 90.1 EAC). En su calidad de gobierno local, la veguería ostenta naturaleza territorial y autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 90.2 EAC). Su gobierno y administración autónoma vienen atribuidos a los consejos de veguería, que “sustituyen a las diputaciones” provinciales (artículo 91.3 EAC). En cuanto al territorio, el EAC no define el mapa de veguerías sino que el artículo 91.4 EAC remite “la creación, modificación y supresión de veguerías, así como el desarrollo de su régimen jurídico” a una ley del Parlamento de Cataluña, estableciendo a su vez que, en caso de que se alteren los límites provinciales, deberá procederse según lo previsto en el artículo 141.1 CE.

La novedad regulatoria con la que caracterizábamos la aparición de la veguería vino acompañada, no obstante, de una cierta ambigüedad en su interpretación jurídica, fruto principalmente del largo proceso de elaboración y negociación del que fue objeto el EAC y que afectó sustantivamente a esta materia.<sup>59</sup> Ante tal situación, el

---

57. Sobre la necesidad de revisión, los antecedentes y los principios fundamentales de la reforma estatutaria del modelo de organización territorial en general, nos remitimos a lo ya expuesto en Ricard Gracia Retortillo, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Barcelona, Ed. Huygens, 2008, págs. 41-91.

58. A su vez, el EAC mantiene la existencia de las comarcas, como entidades locales supra-municipales (artículo. 83.2 y 92 EAC), si bien con un papel menor al que les atribuía el EAC de 1979, a la vez que prevé la posibilidad de que se reconozcan áreas metropolitanas y puedan crearse fórmulas basadas en el derecho de asociación y en la colaboración de los entes locales, como las mancomunidades de municipios o los consorcios locales (artículo. 83.3 y 93 EAC).

59. De dicho procedimiento de elaboración, nos interesa destacar aquí las modificaciones de que fue objeto la regulación de las veguerías respecto al texto aprobado por el Parlamento de Cataluña el 30 de septiembre de 2005, tras su tramitación en las Cortes Generales. Principalmente, destacan las modificaciones del artículo 91.4 EAC, en el que se sustituyó la

recurso interpuesto por el Grupo Parlamentario Popular contra el Estatuto catalán defendió la inconstitucionalidad de las veguerías, impugnando los artículos 83.1, 90 y 91 EAC. No se cuestionó, sin embargo, la referencia a ellas en el artículo 2.3 EAC.<sup>60</sup>

## 1.2. La garantía constitucional de la provincia

El recurso se fundamenta principalmente en que la regulación estatutaria de las veguerías comporta la vulneración de la garantía constitucional de la provincia, establecida en los artículos 137 y 141 CE, artículos en los que se contiene toda la regulación constitucional sobre la provincia. De acuerdo con dicha regulación y con la jurisprudencia constitucional que la ha interpretado hasta el momento, cabe afirmar, en efecto, la existencia de una garantía constitucional de la provincia.

Sistematizando aquí lo que ya hemos dicho al respecto en otro lugar,<sup>61</sup> el contenido de tal garantía se compone esencialmente de las siguientes notas: a) la garantía de la existencia necesaria de la provincia, en tanto que entidad local dotada de personalidad jurídica propia (FJ 3 de la STC 32/1981) y determinada por la agrupación de municipios (STC 38/1983, de 16 de mayo);<sup>62</sup> b) la garantía de la autonomía de la provincia, (FJ 3 de la STC 4/1981; FJ 3 de la STC 32/1981; FJ 2 de la STC 27/1987, de 2 de marzo),<sup>63</sup> que tiene su núcleo funcional esen-

---

referencia al "establecimiento" del régimen jurídico de las veguerías por el hoy vigente "desarrollo" de dicho régimen jurídico. Y sobre todo, la incorporación del último inciso de dicho apartado que incluyó la referencia, hasta entonces inexistente, a que cualquier alteración, en su caso, de los límites provinciales se hará de acuerdo con el artículo 141.1 CE.

60. El suplico del recurso no se refiere expresamente a este precepto, a pesar de que, durante su argumentación, los recurrentes afirman en más de una ocasión su inconstitucionalidad. El Tribunal Constitucional no se pronunció específicamente acerca de su constitucionalidad.

61. Para mayor exhaustividad, nos remitimos a lo expuesto en Ricard Gracia Retortillo, *La veguería...*, cit., págs. 143 y ss y la bibliografía allí citada. Una reciente sistematización del contenido y alcance de la garantía constitucional de la provincia en términos similares a los que aquí proponemos, puede verse en el Dictamen 11/2010, del Consejo de Garantías Estatutarias de la Generalitat de Catalunya, de 5 de julio, sobre el Proyecto de ley de veguerías (BOPC núm. 730, de 2 de junio de 2010).

62. Ponente: D. Francisco Pera Verdaguer.

63. Ponente: D<sup>a</sup>. Gloria Begué Cantón.

cial en la cooperación y asistencia a los municipios (FJ 2 de la STC 109/1998, de 21 de mayo<sup>64</sup> y STC 172/1998, de 23 de junio);<sup>65</sup> c) la garantía de un gobierno y una administración autónoma que tengan carácter representativo (artículo 141.2 CE).

A ellas cabrá sumar la garantía de la suficiencia financiera, que el artículo 142 CE predica del conjunto de entidades locales, también, por tanto, de la provincia (STC 48/2004, de 25 de marzo).<sup>66</sup>

Nótese, en consecuencia, que no se incluyen en la garantía constitucional de la provincia los siguientes elementos: a) un determinado mapa provincial, en la medida en que el 141.1 CE permite la alteración de los límites provinciales existentes, si bien sometida a una reserva de ley orgánica; b) un determinado órgano de gobierno identificado con la diputación, puesto que el artículo 141.2 CE, al regular el gobierno provincial, se refiere a "otras corporaciones de carácter representativo" (FJ 3 de la STC 31/1982); c) una determinada denominación ("provincia") de la entidad local constitucionalmente garantizada. Es precisamente sobre estos últimos elementos, a los que hasta ahora el Tribunal Constitucional apenas se había referido, sobre los que, como veremos, la STC 31/2010 tiene mayor incidencia.

### **1.3. La relación entre la veguería estatutaria y la provincia constitucional según las partes del recurso<sup>67</sup>**

Poniendo de relieve el alcance de la garantía constitucional de la provincia y la ambigüedad del texto estatutario en relación con ella, el recurso de inconstitucionalidad parte de tres hipótesis explicativas sobre la relación entre la veguería y la provincia en el Estatuto catalán: la coexistencia entre ambas, de tal manera que la veguería se sumaría a la provincia como un nivel de gobierno local nuevo; la sustitución o supresión de la provincia por la veguería, desapareciendo la primera en Cataluña; y, finalmente, su identificación, siendo la ve-

---

64. Ponente: D. Pablo García Manzano.

65. Ponente: D. Julio Diego González Campos.

66. Ponente: D. Pablo García Manzano.

67. Las posiciones de las partes vienen resumidas en el antecedente de hecho 41 de la STC 31/2010.

quería simplemente la denominación distinta que la provincia tiene en dicha comunidad autónoma, contando a su vez con una forma de gobierno y administración distinta a la diputación.

Descartando la primera interpretación,<sup>68</sup> los recurrentes afirman que la verdadera voluntad del Estatuto catalán es la de suprimir la provincia, tal y como se correspondería –según ellos– con el origen histórico de la figura y sobre todo como se derivaría de la propia regulación estatutaria, que ni tan siquiera define la veguería como “agrupación de municipios” y conduce a la inaplicación de toda la legislación básica relativa a la provincia. Aun insistiendo en lo flagrante de la inconstitucionalidad, el recurso acaba por admitir la posibilidad de una interpretación conforme de acuerdo con la tesis de la identificación, limitando, en tal caso, su pretensión de inconstitucionalidad al inciso primero del artículo 91.4 EAC. Si las veguerías son las provincias –sostienen los recurrentes– no sería admisible que el Parlamento de Cataluña pudiese crear nuevas veguerías y modificar o suprimir las existentes, por infringir entonces el artículo 141.1 CE, que exige ley orgánica para alterar los límites provinciales.

Por su parte, el Abogado del Estado defiende abiertamente la tesis de la identificación como la más coherente con la letra del Estatuto, afirmando que la veguería es el nombre que en el ordenamiento autonómico catalán reciben las provincias, que tienen a su vez una instancia de gobierno distinta a la diputación. A su juicio, tal interpretación se ajusta plenamente a la Constitución, puesto que la veguería viene descrita en el EAC con los rasgos propios de la provincia, la sustitución de las diputaciones encuentra amparo en el artículo 141.2 CE, y el artículo 91.4 EAC puede entenderse de tal manera que la creación, modificación o supresión de veguerías por ley catalana deba estar precedida de la correspondiente ley orgánica que altere los límites provinciales.

La tesis de la identificación es también la defendida, aunque de forma un tanto menos explícita que en el caso anterior, por el Parlamento y por el Gobierno de la Generalitat de Cataluña. Ambos enfatizan la voluntad del legislador estatutario por potenciar la capaci-

---

68. El propio recurso niega que la voluntad del Estatuto sea la de la coexistencia, puesto que no se cita a la provincia ni en el artículo 2.3 ni en el 83.1 EAC, y porque el artículo 91.3 EAC prevé que los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones provinciales.

dad legislativa autonómica en materia de organización territorial. Particularmente, el Parlamento catalán pone de relieve “la flexibilidad con que la provincia ha sido regulada en la Constitución” y la multiplicidad de supuestos en los que el desarrollo del proceso autonómico ha llevado a una auténtica “desaparición *de facto*” de la provincia en su dimensión de entidad local (Canarias o las comunidades autónomas uniprovinciales). A su vez, ambos hacen suyas las reflexiones del Consejo Consultivo de la Generalitat, quien ya había dictaminado la constitucionalidad de la regulación estatutaria sobre las veguerías, al entender que ésta había procedido a un cambio de nombre y de instancia de gobierno de la provincia, respetando sus caracteres esenciales, sin afectar en absoluto a su garantía constitucional.<sup>69</sup> Asimismo, las partes alegan la plena constitucionalidad del artículo 91.4 EAC, puesto que es el mismo precepto estatutario quien se remite al artículo 141.1 CE, para dejar claro que la alteración de los límites provinciales exigirá ley orgánica.

## **2. La relación entre la vejería estatutaria y la provincia constitucional según el Tribunal Constitucional: fundamentos jurídicos y fallo de la Sentencia 31/2010**

La STC 31/2010 desestima el recurso de inconstitucionalidad en relación con las veguerías, declarando que los preceptos impugnados se ajustan a la Constitución. No obstante, en el caso de los artículos 90, 91.3 y 91.4 EAC, el Tribunal recurre –como de hecho sucede en múltiples ocasiones a lo largo de la Sentencia– a la técnica de la interpretación conforme, sujetando, por tanto, el sentir de su fallo a la interpretación realizada en los correspondientes fundamentos jurídicos. En este caso, la argumentación del Tribunal se contiene en los fundamentos 39 a 41, cuyo contenido –lo advertimos ya– no resulta siempre de fácil comprensión.

En congruencia con el posicionamiento de las partes, el principal interrogante a dilucidar por el Tribunal es cuál sea la naturaleza que debe atribuirse a la vejería de acuerdo con su regulación en el Estatuto y, paralelamente, si ésta respeta o no la garantía constitucio-

---

69. Dictamen núm. 269, del Consejo Consultivo de la Generalitat, de 1 de septiembre de 2005, sobre la Propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña (BOPC núm. 217, de 6 de septiembre de 2005, en concreto págs. 21-22).

nal de la provincia. Antes de entrar, no obstante, en el análisis de dicha cuestión, el Tribunal quiere dejar sentada una premisa esencial para su argumentación posterior, que no es otra que el respeto necesario a la garantía constitucional de la existencia de la provincia en todo el Estado.

## **2.1. Una premisa de partida: el respeto necesario a la garantía constitucional de la existencia de la provincia**

Como acabamos de decir, la decisión del Tribunal Constitucional en relación con las veguerías parte de un presupuesto previo importante. En efecto, la existencia de la provincia goza de garantía constitucional y resulta, en consecuencia, indisponible para el legislador infraconstitucional y, por tanto, también para el estatutario. La rotundidad de dicha conclusión cuenta, sin embargo, con una motivación escueta en la Sentencia. Para el Tribunal Constitucional, dicha garantía es "una obviedad" y, puesto que "ninguna de las partes se ha opuesto" a ella, renuncia voluntariamente a cualquier apoyo expreso en su propia jurisprudencia anterior (FJ 39 *in fine*).

### **2.1.1. La vigencia de la jurisprudencia constitucional en relación con la garantía constitucional de la existencia de la provincia**

De entrada, cabe recordar que dicha jurisprudencia constitucional se remonta a la STC 32/1981, de 28 de junio, que declaró la inconstitucionalidad de la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones provinciales a la Generalitat de Cataluña, al entender que dicha ley suponía un despoDERAMIENTO competencial de las provincias vulnerador de su autonomía constitucionalmente garantizada. En cualquier caso, parece que el más que distinto contexto político y jurídico en que se dictó aquella sentencia hacía aconsejable un esfuerzo mayor en la motivación del Tribunal para mantener la vigencia, casi treinta años después, de dicha jurisprudencia constitucional. No en vano hoy, a diferencia de entonces, el mapa de comunidades autónomas se encuentra ya más que definido y la autonomía local cuenta con un consolidado bagaje doctrinal y legal, que la dotan de amplios mecanismos de protección. Dicho esfuerzo argumentativo parecían exigirlo también las consideraciones realizadas por el Parlamento y el Gobierno catalanes

en sus alegaciones al recurso, cuando se referían, como hemos visto, a la diversidad y flexibilidad con que la provincia, en tanto que entidad local, viene configurada en el actual Estado autonómico, en lo que podría haberse entendido incluso como una voluntad de recuperar algunas interpretaciones constitucionales que defendieron la posibilidad de sustituir la entidad local provincial por otras agrupaciones de municipios.<sup>70</sup>

### **2.1.2. La indisponibilidad del legislador estatutario sobre la provincia y sus funciones constitucionales**

Confirmada, en cualquier caso, la garantía constitucional de la existencia de la provincia, la Sentencia concluye tajantemente que el silencio de los artículos 83.1 y 90 EAC no puede significar su supresión en Cataluña. De entrada, porque, como se deriva de tal garantía, su existencia no está condicionada “a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía” (FJ 40 párrafo 1). Y, en segundo lugar, porque la omisión de la provincia en el Estatuto catalán responde, en realidad, a la falta de competencia de dicha norma para regular lo que denomina “el gobierno local del Estado” en Cataluña, entre el que –se entiende– deben incluirse las provincias. Esta expresión peculiar, a la que la Sentencia opone la de “gobierno local de Cataluña”, y que carece de precedentes en la jurisprudencia constitucional, parece aludir indirectamente al carácter bifronte del régimen local, defendido ya desde su STC 84/1982 y que viene a reiterar, como ya hemos visto, de forma más explícita en otros pasajes de la Sentencia.<sup>71</sup>

En nuestra opinión, debe quedar claro que la afirmación del carácter bifronte del gobierno local no puede llevar a negar que un Estatuto de Autonomía entre a regular la provincia en cuanto entidad local, puesto que ello supondría, primero, cuestionar también los muchos Estatutos que ya regulan expresamente la institución provincial<sup>72</sup>

---

70. Tales conclusiones se amparaban en una interpretación sistemática de los artículos 141.3 y 152.3 CE. Sobre ello, Ricard Gracia Retortillo, *La veguería...*, cit., págs. 175-178, en especial nota al pie núm. 312.

71. Sobre ello, nos remitimos a lo dicho en el apartado II.3.b) de este trabajo.

72. Así sucede tanto entre los nuevos estatutos reformados como en los que no lo han sido en este último ciclo de reformas. Salvo el nuevo Estatuto de Autonomía de Cataluña, los estatutos de autonomía de las comunidades autónomas pluriprovinciales de régimen común prevén la existencia de la provincia como parte de su organización territorial

y, segundo, entrar en clara contradicción con la posibilidad –que más tarde admite el propio Tribunal– de que el Estatuto ampare la modificación de la denominación y el gobierno de la provincia en Cataluña. A nuestro juicio, lo que, en realidad, hace el Tribunal no es más que reiterar la indisponibilidad de la existencia de la provincia para el Estatuto de Autonomía. Indisponibilidad que, según el fundamento jurídico 40 *in fine*, se extiende a todas las funciones constitucionales de la provincia: “circunscripción electoral (arts. 68.2 y 69.2 CE), división territorial del Estado para el cumplimiento de sus actividades y entidad local con personalidad jurídica y dotada de autonomía (art. 141.1 CE)”.

En atención a estas consideraciones previas y puesto que su contenido no afecta en modo alguno a la garantía constitucional de la existencia de la provincia en ninguna de sus funciones, el Tribunal admite la constitucionalidad del artículo 83.1 EAC, a pesar de que no menciona la provincia al definir la organización territorial básica de Cataluña. Los mismos argumentos le sirven, a su vez, para declarar ajustado a la Constitución el artículo 90 EAC, que establece la doble naturaleza de la veguería, si bien, en este caso, se condiciona expresamente el fallo a la interpretación de que tal previsión estatutaria “no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales” (FJ 40 *in fine*). Vista la argumentación de la Sentencia, no alcanzamos a advertir la razón por la cual la interpretación conforme se limita al artículo 90 EAC y no se extiende también al artículo 83.1 EAC.

## **2.2. La cuestión de fondo: la naturaleza de la veguería según el Tribunal Constitucional**

Fijada la premisa del respeto necesario a la existencia de la provincia, el Tribunal Constitucional resuelve la que, para él, es la verdadera cuestión de fondo del recurso en este ámbito, la definición de la naturaleza de la veguería en cuanto a entidad local, y en consecuencia, su relación con la provincia.

---

(artículo 89.1 EAAnd, artículo 81.1 EAAr, artículo 43.1 EACyL, artículo 29.1 EA CLM). No obstante, en los casos de Extremadura (artículo 16 EAExt), Galicia (DA3ª EAG) y la Comunidad Valenciana (artículo 66 EACV) las menciones al ente provincial lo son únicamente para regular sus relaciones con la comunidad autónoma, sin entrar a regular su naturaleza jurídica, su gobierno y administración o sus competencias propias.

### **2.2.1. Existen dos opciones constitucionalmente posibles: la coexistencia y la identificación entre provincia y veguería**

Partiendo de la pervivencia necesaria de la provincia en Cataluña y descartada, por tanto, la tesis de su sustitución (supresión) por la veguería, para el Tribunal Constitucional caben dos posibilidades: las que aquí hemos denominado tesis de la coexistencia y tesis de la identificación. Es decir, o la veguería es una entidad local distinta a la provincia, que se añade a ella, o es la misma provincia con una denominación e instancia de gobierno distintas a las actuales. En efecto, según la Sentencia, ambas opciones son constitucionalmente posibles, si bien ambas requerirán también de un alambicado ejercicio interpretativo para que ninguno de los preceptos estatutarios caiga en la inconstitucionalidad.

Prueba de las dificultades para alcanzar una interpretación consistente es la falta de unanimidad del Tribunal al resolver esta cuestión. En efecto, dos son los magistrados que discrepan de tal punto de partida y así lo ponen de relieve en sus respectivos votos particulares, reclamando la inconstitucionalidad de la regulación estatutaria sobre las veguerías. El Magistrado D. V. Conde Martín de Hijas es el único que se manifiesta abiertamente a favor de la tesis de la sustitución como la más adecuada a la letra del Estatuto, en la medida en que ninguna de las otras dos tesis tiene encaje constitucional. En términos similares aunque no tan explícitos, el Magistrado D. R. Rodríguez Arribas concluye que no es posible mantener simultáneamente, como hace la Sentencia, la constitucionalidad de los artículos 91.3 y 91.4 EAC, de tal manera que optar por una u otra tesis comporta inevitablemente la inconstitucionalidad de uno u otro precepto.

### **2.2.2. El legislador autonómico es el encargado de determinar cuál es la naturaleza de la veguería**

La Sentencia admite, en efecto, dos opciones interpretativas en relación con la veguería y lo hace "de manera que sea el legislador de desarrollo el llamado a concretar si la veguería es una nueva entidad local o una nueva denominación de la provincia" (FJ 40 párrafo 4). El Tribunal, consciente, pues, de la ambigüedad del texto estatutario y de que puede amparar dos maneras distintas de concebir la naturaleza de la veguería y su relación con la provincia constitucional, decide,

en un ejercicio de autorrestricción y de clara deferencia al legislador estatutario, dejar en manos del legislador autonómico la determinación de cuál es la naturaleza de la veguería.

Este aspecto de la sentencia es uno de los que precisamente comporta mayores críticas por parte de los magistrados disidentes. Así, D. V. Conde Martín de Hijas lamenta que el Tribunal eluda pronunciarse sobre "qué sea la veguería", dejando un "amplio y preocupante" espacio de inseguridad jurídica. Términos también duros son los utilizados por D. R. Rodríguez Arribas para expresar la misma crítica a la inseguridad jurídica que, a su juicio, provoca la Sentencia al no definirse sobre dicha cuestión, con lo cual no hace sino "aplazar" o incluso "crear" el problema.

En cualquier caso, si bien es cierto que el Tribunal no concreta la naturaleza de la veguería, dejando abiertas dos interpretaciones distintas, no lo es menos que somete ambas posibilidades a rigurosas cautelas. Veámoslas con más detalle.

### **2.2.3. Primera opción: la coexistencia entre veguería y provincia**

La primera de las posibilidades es la de la coexistencia o adición. La veguería sería una entidad local propia de Cataluña, diferente de la provincia y que se añadiría a la organización territorial ya existente. Más allá de las consideraciones de oportunidad en cuanto a la racionalidad de dicha opción, en las que obviamente no entra el Tribunal, la principal objeción constitucional a esta posibilidad a la que alude la Sentencia vendría de la mano del artículo 91.3 EAC, que impone la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería. Para el Tribunal, la constitucionalidad de este precepto solo puede salvarse, "si la veguería es una entidad de nuevo cuño", interpretando que "los consejos de veguería pueden sustituir a las diputaciones en el exclusivo caso de que los límites geográficos de las veguerías coincidan con los de las provincias" (FJ 41 *in fine*).

A nuestro juicio, la tesis de la coexistencia es claramente incompatible con la letra del Estatuto y en concreto con el propio artículo 91.3 EAC. En efecto, admitir tal opción puede ser *a priori* una muestra de la deferencia para con el legislador estatutario, pero en este caso acaba por desembocar en una interpretación abiertamente contraria

a la letra y al propio espíritu del Estatuto.<sup>73</sup> En efecto, tal y como afirma el voto particular del Magistrado Rodríguez Arribas, no es posible que, como sucedería aplicando el artículo 91.3 EAC a esta tesis, el órgano de gobierno de una entidad local sea sustituido por el de otro ente local distinto. Pero además la adición de una nueva entidad local sería contraria a la voluntad racionalizadora con la que nació el Estatuto en materia de organización territorial.

En cualquier caso, incluso aceptando que la coexistencia entre provincia y veguería tenga cabida en el Estatuto, se nos hace muy difícil comprender por qué el Tribunal condiciona dicha posibilidad a la coincidencia geográfica de ambas entidades locales. La única interpretación que se nos ocurre para dar cabida a esta conclusión es que el Tribunal admita la posibilidad de que dos entidades locales distintas puedan compartir su estructura de gobierno y administración, si se extienden a un mismo ámbito territorial, a imagen semejante de lo que sucede en el caso de las comunidades autónomas uniprovinciales, donde –según la propia jurisprudencia constitucional– la provincia persiste y comparte su órgano de gobierno con la propia comunidad autónoma (STC 32/1981, FJ 3). Lo que se nos escapa entonces es qué motivos justificarían la existencia de dos entidades locales distintas con territorio y organización idénticos.

#### **2.2.4. Segunda opción: la identificación entre veguería y provincia**

Junto a esta primera y algo artificiosa posibilidad, el Tribunal Constitucional admite la constitucionalidad de una segunda tesis interpretativa: la identificación entre provincia y veguería. La veguería es la provincia en Cataluña, donde cuenta con una denominación y una instancia de gobierno distintas a las del régimen común. La Sentencia afirma el respeto a la Constitución de esta opción en la medida en que la veguería “reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia” (FJ 41 párrafo 3). Como expresamente reconoce en un momento anterior (FJ 40 párrafo 4), la definición estatutaria de la veguería “como gobierno local” (artículo 90.2 EAC) en el ámbito intermunicipal de cooperación local (artículo 90.1 EAC) viene a corres-

73. Así parecían reconocerlo también todas las partes del recurso, que, en todos los casos, acababan desechando esta tesis, por “absurda” o poco ajustada al Estatuto.

ponderarse con la definición constitucional de la provincia como entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios (artículo 141.1 CE).

En consecuencia, afirma, primero, que las provincias catalanas pueden –sin más justificación– denominarse veguerías, y, segundo, que los consejos de veguería pueden sustituir a las diputaciones provinciales, en la medida en que sean “otras corporaciones de carácter representativo” previstas por el artículo 141.2 CE. Dicho de otro modo, el Tribunal declara que ni la denominación, ni la forma de gobierno provincial basada en la diputación provincial forman parte de la garantía constitucional de la provincia. En ambos casos, compartimos el pronunciamiento del Tribunal, lo que no excluye que signifiquemos de nuevo la falta de motivación suficiente de la Sentencia, especialmente en relación con el elemento de la denominación. No en vano el Magistrado V. Conde Martín de Hijas expresa en su voto particular que la denominación de la provincia forma parte de su garantía constitucional y que como tal no puede ser modificada por el legislador infraconstitucional.<sup>74</sup> Menos argumentos adicionales parece requerir, por su parte, la admisibilidad de las distintas formas de gobierno provincial, como se deriva de la literalidad del artículo 141.2 CE y como ya había afirmado el propio Tribunal en relación con las comunidades autónomas uniprovinciales (FJ 3 de la STC 32/1981).

La constitucionalidad de esta segunda opción está sujeta, no obstante, a dos condiciones interpretativas, relativas al propio proceso de sustitución de las diputaciones por los consejos de veguería.

De entrada, se afirma que en tal proceso de implantación de los consejos de veguería corresponderá a la legislación estatal “determinar su composición y el modo de elección de sus miembros” así como “regular sus competencias en el orden local”. Antes de apostar por una interpretación que pudiera dar a entender una “recentralización” competencial en esta materia respecto a la jurisprudencia constitucional precedente, esta afirmación debe ponerse en relación con lo dispuesto por la Sentencia en materia de distribución de competencias sobre régimen local (FFJJ 94 y 100). Operación que, en el caso de la identificación entre provincia y veguería, supone concluir: pri-

74. Sobre esta cuestión, Ricard Gracia Retortillo, *La veguería...*, cit., págs. 196-203.

mero, que el Estado tiene competencia exclusiva para regular el régimen electoral de la veguería (según el artículo 160.3 EAC), y, segundo, que la competencia sobre la forma de gobierno y las competencias de las veguerías tiene carácter compartido (de acuerdo con la interpretación dada al artículo 160.1 EAC).

Más allá de esta consideración competencial, la principal condición a la que el Tribunal somete la tesis de la identificación tiene por objeto el artículo 91.4 EAC, según el cual corresponde a una ley del Parlamento catalán la “creación, supresión y modificación” de las veguerías. Para el máximo intérprete constitucional, tal previsión solo respeta el artículo 141.1 CE si se entiende que lo único que puede hacer el legislador autonómico es “la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos”. Las dificultades más que evidentes para interpretar esta expresión podemos solventarlas –no sin reservas– entendiendo que lo único que el Tribunal permite hacer al Parlamento catalán es alterar la denominación de la provincia en su condición de entidad local, sin que en ningún caso pueda por sí solo modificar sus límites territoriales, ya que tal operación está constitucionalmente reservada a una ley orgánica.

Nada dice, sin embargo, el Tribunal acerca del alcance que pueda tener dicha ley orgánica y de si, como se ha propuesto,<sup>75</sup> es posible que ésta se limite a alterar el mapa provincial exclusivamente en cuanto a su dimensión local, manteniéndose para el resto de funciones constitucionales de la provincia. En ningún momento se explicita en la Sentencia que dicha coincidencia territorial deba darse en todas estas vertientes de la provincia, sino que lo único que se advierte es que el ámbito territorial y la propia existencia de tales funciones les son indisponibles tanto al Estatuto de Autonomía como al legislador autonómico.

### **3. Valoración de la repercusión de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional sobre la organización territorial de Cataluña en veguerías**

Tras el análisis del contenido de la Sentencia 31/2010 en relación con las veguerías, procede una valoración más general sobre su

impacto en el ordenamiento autonómico regulador del gobierno local en Cataluña, atendiendo muy especialmente a un relevante acontecimiento que ha tenido lugar en el marco del proceso de desarrollo estatutario en materia local, como es la aprobación por el Parlamento catalán de la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de veguerías.

### **3.1. La capacidad del legislador catalán para reformar el gobierno local supramunicipal en el marco de la STC 31/2010**

Después de la STC 31/2010, no hay duda de que la capacidad de la Comunidad Autónoma de Cataluña para acometer una reforma de su organización supramunicipal es menor que la pretendida por el legislador estatutario y, por supuesto, claramente inferior a la amparada por la Propuesta de Estatuto de Autonomía aprobada por el Parlamento catalán en septiembre de 2005.<sup>76</sup> Y ello es especialmente notorio si se proyectan sobre las veguerías las reflexiones realizadas por el Tribunal en materia competencial (artículos 151 y 160 EAC).

Como se ha visto, la Sentencia deja claro –por si había dudas– que no cabe la supresión del nivel provincial en Cataluña. A su vez, no puede olvidarse que el EAC impone la existencia de la veguería y de la comarca en dicha comunidad autónoma. Dejando a un lado el tratamiento de la cuestión comarcal y del resto de entidades locales que puedan conformar el nivel supramunicipal de gobierno local con las que obviamente deberá relacionarse la veguería,<sup>77</sup> la tarea del legis-

76. Los primeros análisis doctrinales sobre el impacto de la Sentencia en relación con las veguerías coinciden en este diagnóstico, aunque apuntan soluciones distintas. Antoni Bayona Rocamora, "Règim local"; Josep Ramon Fuentes Gasó, "El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010"; Josep Mir Bagó, "Règim local", todos ellos en *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2010 (consultable en [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret)). También, Josep Rovira i Tarragó, "L'organització territorial: un debat etern de solució impossible", *Activitat parlamentària*, núm. 31, diciembre 2010, págs. 29-33.

77. Además de las comarcas, a la espera de una reforma eventual (artículos 83.2 y 92 EAC), y de las entidades locales de carácter asociativo, como las mancomunidades de municipios y los consorcios locales (artículos 83.3 y 93 EAC), debe tenerse muy presente la aprobación de la Ley 31/2010, de 3 de agosto, del Área Metropolitana de Barcelona, que restablece dicha entidad con carácter territorial, integrando las diversas instituciones que hasta el

lador autonómico pasa en primer lugar por definir aquello que la Sentencia no ha hecho de manera definitiva y que ha dejado explícitamente en sus manos: la naturaleza de la veguería y, paralelamente, su relación con la provincia. Se trata, como sabemos, de determinar si la veguería convive o se identifica con la provincia en Cataluña.

Optar por la primera opción significa añadir un tipo de entidad local nuevo al ya hipertrofiado sistema local catalán. Ya hemos expresado nuestras dudas acerca de la compatibilidad de esta opción con el Estatuto. No obstante, si tenemos en cuenta los términos a los que la Sentencia sujeta tal posibilidad, tal coexistencia acabaría por ser una coexistencia más "de Derecho" que "de hecho", en tanto que ambas entidades compartirían un mismo órgano de gobierno y un mismo ámbito territorial.

Por otra parte, adoptar la tesis de la identificación supone partir de que la veguería es la provincia. La veguería asume la función constitucional de la provincia como entidad local en el territorio de Cataluña, donde cuenta con un régimen jurídico diferenciado. Diferenciación que se extiende a la denominación, pero también a la instancia de gobierno. En este sentido, optar por esta tesis supone no solo un cambio en cuanto al nombre, sino también en cuanto al tipo de corporación representativa al que se encomiende el gobierno provincial.

En términos generales, opte por una u otra interpretación, cualquier desarrollo que pretenda hacer el legislador catalán sobre las veguerías deberá respetar: primero, que toda alteración del territorio provincial requiere una ley orgánica, y, segundo, las facultades que conserva el Estado en cuanto al régimen electoral, las competencias, la determinación de los órganos de gobierno, el régimen jurídico y la hacienda de las veguerías. Es respecto a estas últimas cuando la opción por una u otra tesis cobra mayor relevancia. De conformidad con la interpretación de la Sentencia de los artículos 151 y 160 EAC, las competencias del Estado sobre las veguerías serán mucho más limitadas si se considera que la veguería es una entidad propia (creada

---

momento operaban en el ámbito metropolitano como resultado de Ley 7/1987, de 4 de abril, por la que se establecen y regulan actuaciones públicas especiales en la conurbación de Barcelona y en las comarcas comprendidas dentro de su zona de influencia directa, y de la posterior constitución de la Mancomunidad de Municipios del Área Metropolitana de Barcelona.

ex novo por la Generalitat) que si se parte de su identificación con la provincia. En el primer caso, el legislador autonómico podrá disponer en exclusiva prácticamente de todos los aspectos anteriores, mientras que, en el segundo, la regulación autonómica deberá respetar la legislación básica en cuanto a las competencias, organización y régimen de funcionamiento de las provincias y, muy especialmente, la legislación dictada por el Estado en materia de régimen electoral general.

### **3.2. La Ley de Veguerías, a la luz de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional**

Apenas un mes después de la publicación de la STC 31/2010, y en el último suspiro de la legislatura, el Parlamento catalán aprobó la Ley 30/2010, de 3 de agosto, de Veguerías (en adelante, LV). Como señalan tanto su preámbulo como su artículo primero, la Ley tiene por objeto regular la doble naturaleza que el Estatuto catalán atribuye a la veguería (gobierno local y administración periférica de la Generalitat), definir la división territorial de Cataluña en veguerías y regular el régimen jurídico del consejo de veguería, como institución de gobierno de dicha entidad local, lo que incluye también el proceso de sustitución de las diputaciones provinciales.

La Ley 30/2010 cumple, por tanto, con la reserva legal prevista en el controvertido artículo 91.4 EAC, según el cual el Parlamento debe regular la creación, modificación y supresión así como el desarrollo del régimen jurídico de las veguerías. Al respecto, cabe tener en cuenta que, en atención a su carácter institucional, la Ley de veguerías se tramitó como ley de desarrollo básico del Estatuto,<sup>78</sup> ha-

---

78. En efecto, el artículo 62.2 EAC, que define las leyes de desarrollo básico del Estatuto, no incluye el artículo 91.4 EAC entre el listado tasado de materias que deben tramitarse como ley de desarrollo básico. Cabe entender, sin embargo, que tal resultado se ampara en una interpretación extensiva de la referencia que el mencionado artículo 62.2 EAC contiene al artículo 2.3 EAC, relativo al sistema institucional de la Generalitat, que integra a los entes locales de la organización territorial de Cataluña, y que obviamente incluye las veguerías. Sobre el alcance de este tipo de leyes y sus efectos, véase Alfredo Galán Galán, "Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña", *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 9, octubre 2009, págs. 280-346.

biéndose exigido, por tanto, mayoría absoluta para su aprobación<sup>79</sup> y contando, pues, con la consiguiente fuerza pasiva frente al resto de leyes autonómicas que posteriormente no se aprueben como tales.

### **3.2.1. El legislador catalán ha optado por la identificación entre provincias y veguerías**

Más allá, sin embargo, de los aspectos formales, conviene que analicemos el contenido de la Ley, puesto que no en vano es esta la norma a través de la cual el legislador autonómico ha ejercido la función que la STC 31/2010 ha dejado en sus manos de determinar cuál sea la naturaleza de la veguería y, en definitiva, si esta convive como una entidad local distinta o se identifica sustantivamente con la provincia. Huelga recordar a estas alturas de nuestro discurso que, sea cual sea la opción adoptada por dicho legislador, éste deberá respetar los condicionantes respectivos impuestos por el Tribunal Constitucional.

La Ley 30/2010 no se pronuncia expresamente sobre cuál, de entre las opciones constitucionalmente admitidas por la STC 31/2010, es la que asume como punto de partida de su regulación. Omisión que no podemos sino lamentar desde el punto de vista de la seguridad jurídica, especialmente si, como hemos comprobado, la llamada a tal pronunciamiento es claramente explícita en la Sentencia. Una vez más, debemos proceder, pues, a la interpretación de una cuestión esencial para el conjunto del modelo. Bajo tales presupuestos, la puerta a nuevos conflictos jurídicos queda abierta.

En cualquier caso, a nuestro parecer, del texto aprobado es posible deducir que el legislador catalán ha acabado decantándose por la tesis de la identificación: la veguería, en su condición de gobierno local, es la provincia - entidad local en Cataluña, con una denominación y una forma de gobierno distintas a las del régimen común.<sup>80</sup> Sin

---

79. Así se hizo constar en el Pleno del Parlamento de Cataluña que aprobó la Ley, tal y como exige el artículo 118 del Reglamento del Parlamento. Véase Diario de Sesiones del Parlamento de Cataluña, VIII Legislatura, serie P, núm. 130, de 27 de julio de 2010, págs. 3 y ss. La Ley se aprobó por 68 votos a favor y 64 en contra.

80. No parecía ser esta, sin embargo, la interpretación adoptada en los primeros trabajos de desarrollo estatutario en materia de organización y gobierno local en Cataluña. Así, tanto el "Documento de bases para la elaboración de un anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña" como la versión manejada de dicho anteproyecto (septiembre de 2008) parecían partir de la tesis de la sustitución. Sobre ello, Joaquín Tornos Mas y Ri-

insistir en que, a nuestro parecer, esta es la única opción constitucional y estatutariamente posible, varios son los indicios que confirman dicha conclusión.

De entrada, el propio preámbulo de la Ley pone ya de relieve que el legislador solo ha pretendido “abordar el tratamiento de la provincia” en cuanto a su dimensión local, sin afectar, por tanto, a sus otras naturalezas constitucionales. A partir de este presupuesto, la Ley configura la dimensión local de la veguería, como hace ya el EAC, con los caracteres constitucionales propios de la provincia:

a) La veguería es una entidad local con personalidad jurídica propia determinada por la agrupación de municipios (artículo 2.1 LV). Se reproduce prácticamente la definición constitucional de la provincia, haciendo mención expresa del carácter de “agrupación de municipios” de forma mucho más explícita incluso que en el artículo 90.1 EAC.

b) La veguería está dotada de autonomía para la gestión de sus intereses (artículo 2.2 LV), intereses que los artículos 22 a 24 LV concretan en un listado amplio de competencias. Un examen rápido a tal listado permite concluir no solo el pleno respeto al ámbito funcional garantizado constitucionalmente a la provincia (función de cooperación y asistencia a los municipios), sino incluso la voluntad del legislador catalán de potenciar competencialmente las nuevas veguerías.<sup>81</sup> Prueba de ello son, a su vez, su naturaleza territorial (artículo 2.2 LV), ya impuesta por el artículo 90.2 EAC, y la regulación detallada que hace la Ley de la potestad normativa de la veguería (artículo 12, 24 y 25 LV).

c) En cuanto al elemento organizativo, la Ley regula el régimen jurídico de los consejos de veguería, en tanto que corporaciones re-

---

card Gracia Retortillo, “La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña”, en T. Font Llovet y A. Galán Galán (dirs.), *Anuario del Gobierno Local 2008*, Barcelona, Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut Dret Públic, 2009, págs. 75-116.

81. Tal voluntad se percibe claramente en el listado del artículo 23 LV, que enumera un total de catorce competencias bajo la rúbrica “funciones de cooperación y asistencia”. Al margen de otras consideraciones que pudieran hacerse, quede aquí apuntada la amplitud con la que el legislador utiliza tal expresión, al incluir actividades que claramente se alejan del carácter instrumental al que técnicamente parece referirse. Así, por ejemplo, “el ejercicio de funciones de policía administrativa en materia de seguridad alimentaria, de intervención ambiental y de protección de la legalidad urbanística” [23.1.k) LV].

presentativas que tienen encomendado el gobierno y la administración de la provincia en Cataluña, haciendo uso, pues, de la previsión constitucional del 141.2 CE (preámbulo de la LV). En este sentido, se prevé con detalle el conjunto de su organización básica y complementaria (artículos 13 a 21 LV), así como las reglas del proceso de transición de las diputaciones provinciales a los nuevos consejos de veguería (artículo 31 y 32 LV).

Por otra parte, confirma también la opción legislativa por la identificación, el tenor de algunas de las disposiciones finales de la Ley, en la medida en que todas ellas incorporan la idea del cambio de denominación y de instancia de gobierno de la provincia en Cataluña. Primero, la Disposición derogatoria de la Ley, que establece la derogación de los artículos que regulan la provincia en el actual Texto Refundido de la Ley Municipal y de Régimen Local de Cataluña. En segundo lugar, la Disposición Final Primera, según la cual las referencias que la normativa vigente aplicable en Cataluña hace a las diputaciones provinciales se entenderán hechas ahora a los consejos de veguería. Finalmente, la previsión de que las veguerías deban contar globalmente con los mismos recursos que la legislación vigente en materia de haciendas locales reconoce a las provincias (Disposición Adicional Primera).

En último término, la opción del legislador autonómico por la tesis de la identificación se reafirma por un argumento en negativo. No cabe deducir de la Ley la adopción de la tesis de la coexistencia. En ningún caso se menciona la pervivencia de la provincia como entidad distinta a la veguería, ni se hace referencia a las relaciones entre una y otra, sino en el sentido de que la segunda supone la nueva "cara" de la primera.

Por todo ello, cabe concluir que, de acuerdo con la Ley 30/2010, la veguería es la provincia en Cataluña donde responde a un régimen jurídico distinto al común en cuanto a su denominación y forma de gobierno. Confirmada la opción de partida del legislador catalán, más difícil parece, sin embargo, concluir si la concreta regulación de la Ley de Veguerías se ajusta a los condicionantes interpretativos exigidos por la STC 31/2010. Recordemos que la constitucionalidad de la regulación estatutaria y, por tanto, también de toda normativa que se derive de ella, se condicionaba, según el Tribunal Constitucional, al respeto al ámbito competencial propio del Estado en la regulación

del órgano de gobierno, el régimen electoral y competencial de las veguerías y, asimismo, a que la regulación que de su creación, modificación y supresión haga el legislador autonómico respete la reserva de ley orgánica para alterar los límites provinciales.

En términos generales, no parece difícil acoger, por un lado, una interpretación que abogue por dicho respeto a las competencias estatales. Sin ser este el lugar para proceder a un análisis exhaustivo, sí conviene tener presente que la Disposición Adicional Tercera remite claramente la regulación del modo de elección de los consejos de veguería a lo establecido por la Ley Orgánica del Régimen Electoral General. Y, paralelamente, que el artículo 22.1 LV, relativo a las competencias de los consejos de veguería, se corresponde prácticamente de forma literal con el artículo 36.1 LBRL, que regula con carácter básico las competencias de las diputaciones provinciales. La mayor complejidad se encuentra, no obstante, en la división territorial de Cataluña en un número de veguerías distintas a las cuatro provincias actuales.

### ***3.2.2. La compleja cuestión de la definición del mapa de veguerías: el papel del legislador autonómico***

Ciertamente, la regulación del mapa de veguerías es uno de los aspectos de la Ley 30/2010 cuya interpretación requiere de un esfuerzo mayor. También aquí hubiera sido recomendable una claridad mayor por parte del legislador. No en vano nos hallamos, de nuevo, ante un elemento crucial de la Ley. El punto de partida no es otro que la ya conocida voluntad del legislador autonómico de modificar la división de las cuatro provincias actuales e instaurar un mapa de siete veguerías. Como ya hemos visto, la posibilidad de que el Parlamento autonómico pueda cumplir en exclusiva con dicho objetivo choca directamente con la reserva de ley orgánica impuesta por la Constitución para alterar los límites provinciales y con la reciente STC 31/2010, que interpreta el artículo 91.4 EAC de tal manera que la creación, modificación y supresión de veguerías por el Parlamento catalán solo cabe si existe “coincidencia geográfica entre provincias y veguerías” y exclusivamente respecto de su “denominación, a efectos autonómicos”.

El título II de la Ley, a diferencia de lo que pudiera indicar su rúbrica (“la división veguerial”), no establece el número ni los límites territoriales de las nuevas veguerías, sino que, por un lado, impone la coincidencia territorial de las dos funciones de la veguería (artículo 3.2

LV) y, por otro, regula el procedimiento para la creación, modificación y supresión de veguerías, que, en todo caso, requiere ley del Parlamento de Cataluña (artículo 4 LV) y que será distinto, en función de quién sea el legitimado para ejercer la iniciativa (el Gobierno o el Parlamento, artículo 5 LV; o los propios municipios y veguerías, artículo 6 LV). La regulación de dicho procedimiento se completa necesariamente con lo establecido por la Disposición Adicional Segunda, de acuerdo con la cual, cuando así se requiera, la tramitación del proyecto o proposición de ley de creación, modificación o supresión de veguerías “deberá hacerse conjuntamente con la de la iniciativa legislativa del Parlamento ante las Cortes Generales para modificar la normativa estatal que sea necesaria”, en lo que es una llamada clara a la necesidad de aprobar una ley orgánica de alteración de límites provinciales.

La determinación del número y los límites territoriales de las veguerías a implantar inicialmente se remiten, por tanto, a un momento posterior en la ley. Momento que, a pesar de la coincidencia territorial explicitada, se plasma de forma distinta para las dos dimensiones de la veguería.

Por un lado, el título III regula las “demarcaciones vegueriales”, denominación con que la Ley designa la naturaleza autonómica de la veguería, es decir, el ámbito territorial en el que se organizan todos los servicios del Gobierno y la Administración de la Generalitat [artículo 7.a) LV].<sup>82</sup> En concreto, el artículo 9 LV delimita el ámbito territorial de las siete demarcaciones vegueriales, teniendo en cuenta que, de conformidad con el régimen especial de Arán, en dicho territorio no existirá administración territorial de la Generalitat (artículo 10 LV). De acuerdo con la Disposición Adicional Tercera, la Generalitat cuenta con un plazo de cuatro años desde la entrada en vigor de la Ley para adaptar la organización de sus servicios a dicha división territorial.

Por otro lado, la implantación de las siete veguerías en su dimensión local se hará de forma progresiva en los términos de la Disposición Transitoria Primera. De conformidad con su apartado primero, tras la celebración de las próximas elecciones municipales, se constituirán los consejos de veguería de Barcelona, Girona, Lleida y

---

82. Adicionalmente, se prevé que dicha división sea también la utilizada para ejercer las funciones de planificación, programación y coordinación territoriales y en la que se organicen territorialmente las autoridades y servicios dependientes del Parlamento (artículo 7 LV).

Tarragona, en sustitución de las actuales diputaciones provinciales y de acuerdo con sus vigentes límites territoriales. Posteriormente, se prevé un procedimiento específico para la constitución del consejo de veguería de las Tierras del Ebro, que comportará la división en dos de la veguería de Tarragona, y tendrá lugar, según el apartado segundo de la citada disposición transitoria, cuando “se haya efectuado la modificación de la legislación estatal correspondiente”. A pesar de que no se disponga expresamente, teniendo en cuenta el procedimiento de elaboración de este apartado segundo,<sup>83</sup> no hay duda de que entre la legislación estatal a aprobar para crear la veguería de Tierras del Ebro debe incluirse en todo caso una ley orgánica que modifique los límites provinciales correspondientes. Finalmente, en un tercer momento se prevé la creación de los consejos de veguería del Alto Pirineo<sup>84</sup> y de la Cataluña Central, cuando “se haya aprobado la alteración de los límites provinciales”.

En conclusión, tras una primera fase en la que se producirá exclusivamente una sustitución nominativa y de instancia de gobierno, la implantación del mapa local de siete veguerías exigirá, en todo caso, la colaboración del legislador estatal mediante la aprobación de la correspondiente ley orgánica de alteración de los límites provinciales. Colaboración que se extenderá también a cualquier eventual creación, modificación o supresión de las siete veguerías previstas.<sup>85</sup>

---

83. La redacción final de este precepto resulta de la enmienda incorporada al texto después del Dictamen del Consejo de Garantías Estatutarias que, habiendo examinado el texto, declaró la inconstitucionalidad de la redacción de dicho apartado contenida en el proyecto de ley, el cual condicionaba la creación de la veguería de Tierras del Ebro únicamente a la “modificación de la legislación de régimen electoral”. El proyecto de ley partía de una interpretación restringida de la reserva de ley orgánica para alterar los límites provinciales, según la cual dicha reserva se refiere solo a la provincia en tanto que circunscripción electoral y, puesto que la creación de esta veguería no suponía tal alteración, se obviaba la referencia a la ley orgánica. No obstante, esta no es la interpretación que ha acabado imponiéndose. Véase el Dictamen 11/2010, del Consejo de Garantías Estatutarias, de 5 de julio, sobre el Proyecto de ley de veguerías.

84. De acuerdo con la Disposición Transitoria Segunda, el territorio de Arán forma parte de la veguería del Alto Pirineo, mientras para el ordenamiento jurídico del Estado siga integrado en la división provincial.

85. La Ley de veguerías fija también la capitalidad y denominación de las veguerías. A pesar de la literalidad del artículo 151 EAC, y de conformidad con la necesidad de respetar las competencias básicas del Estado en los términos de la STC 31/2010, habrá que entender que la capitalidad y la denominación deberán ser fijadas por una ley estatal, puesto que así lo exige el artículo 25.2 TRRL, cuyo carácter básico viene expresamente establecido en el apartado 1.º de la Disposición Final Séptima del TRRL.

Desde un punto de vista práctico, por tanto, la eficacia de la división territorial prevista en la Ley 30/2010 –y la de sus alteraciones eventuales– quedará condicionada, en todo caso, a la voluntad del legislador orgánico estatal. Como ya hemos defendido en otro lugar,<sup>86</sup> el alcance de dicha ley orgánica puede limitarse exclusivamente al territorio de la provincia en su dimensión de entidad local, de tal manera que pervivan las cuatro provincias existentes para el resto de funciones de la misma. Con ello se evitan las repercusiones políticas derivadas de modificar las circunscripciones electorales, se facilita la negociación con el Estado y se mantiene, como ya hemos afirmado anteriormente, el pleno respeto a la STC 31/2010.

### **3.2.3. La relación entre la veguería - entidad local y la veguería - administración periférica de la Generalitat**

Una última cuestión que se deriva de la Ley 30/2010 y que está latente también en los efectos derivados de la propia STC 31/2010 tiene que ver con la relación que se establece entre las dos naturalezas estatutarias de la veguería. Ya hemos visto que la Ley de Veguerías exige, al menos como modelo a alcanzar, la coincidencia territorial de ambas funciones. Dejando a un lado que la delimitación del mapa de demarcaciones vegueriales por ley supone una clara limitación a la potestad de autoorganización del Gobierno de la Generalitat sobre su propia administración respecto a lo que venía sucediendo hasta ahora,<sup>87</sup> el interrogante que nos planteamos es si tal coincidencia es o no una exigencia estatutaria.

La respuesta la ofreció ya el Dictamen 11/2010, de 5 de julio, del Consejo de Garantías Estatutarias, según el cual el Estatuto prohíbe la disociación territorial de las dos naturalezas de la veguería. Esencialmente, porque así se deriva de la propia literalidad del artículo 90.1 EAC, que, al definir las, lo hace desde un punto de vista marcadamente territorial y vinculando explícitamente ambas funciones, de tal manera que “existe un único territorio como nexo imprescindible de la existencia de ambas” (FJ 3).

---

86. Ricard Gracia Retortillo, *La veguería...*, cit., págs. 211 y ss.

87. Hasta ahora la división territorial del Gobierno y Administración de la Generalitat se fijaba por decreto del Govern (artículo 25.4 de la Ley 13/2008, de 5 de noviembre, de la Presidencia de la Generalitat y del Govern, hoy derogado por la propia LV).

De todos modos, de tal imposición estatutaria se derivan, a nuestro juicio, al menos tres problemas en la práctica. El primero, de carácter más general, afecta a la propia eficacia de la medida. A pesar de que dicha coincidencia territorial podría coadyuvar a un fomento de la cooperación interadministrativa entre la Comunidad Autónoma y el nivel local, no es menos cierto que con ello se limita la potestad de autoorganización de la Generalitat sobre el ámbito territorial en el que prestar sus servicios y, con ello, sus facultades para adaptar dicha prestación a los ámbitos que considere más adecuados, en términos de eficacia, eficiencia o coordinación administrativa. La experiencia parece demostrar que tal rigidez no es fácil de cumplir en la práctica sin que dichos principios se resientan.<sup>88</sup>

El segundo de los problemas prácticos, ya advertido por el propio Consejo de Garantías Estatutarias, lo constituye la posible disociación temporal que, fruto del articulado de la Ley de Veguerías, parece probable que se produzca en el proceso de implantación de las dos dimensiones de la veguería. Para solucionar dicho problema, que en cualquier caso no ponía en duda –según el Consejo– la estatutoriedad de la Ley, el Dictamen recomendaba la adopción de algunas enmiendas al proyecto de ley que proponían posponer la creación de las demarcaciones vegueriales hasta que también se hubieran modificado por ley orgánica los límites provinciales que dieran lugar a la creación de las siete veguerías en su dimensión local. Como sabemos, finalmente dichas enmiendas no fueron incorporadas al texto definitivo de la Ley.

Precisamente la recomendación del Dictamen nos pone sobre el aviso del último de los problemas al que nos referíamos. Admitir la coincidencia territorial necesaria de las dos dimensiones de la veguería supone proyectar sobre la división territorial de la administración de la Generalitat las dificultades competenciales existentes para alterar la división provincial. En consecuencia, un fracaso eventual en la colaboración con el legislador orgánico estatal supondría o bien admitir irremediabilmente la disociación territorial de ambas dimensio-

---

88. Piénsese si no en la evolución que han ido sufriendo las propias delegaciones territoriales de la Generalitat, inicialmente coincidentes con la división provincial, hoy, ya de hecho, organizadas en siete demarcaciones. O, por otra parte, las dificultades que ello comporta para organizar los servicios de la Generalitat que, por sus particularidades, requieran una división de ámbito territorial superior a la de las veguerías.

nes o bien, lo que nos parece más grave, limitar injustificadamente la potestad de autoorganización de la Generalitat sobre su propia administración.<sup>89</sup>

#### IV. Referencias bibliográficas

BALAGUER CALLEJÓN, Francisco (coord.). *Manual de Derecho Constitucional*, vol. I. Madrid: Tecnos, 2009.

BAYONA ROCAMORA, Antoni. "Règim local". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2010. URL: [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret).

FONT LLOVET, Tomás; VELASCO CABALLERO, FRANCISCO, y ORTEGA ÁLVAREZ, Luis. *El régimen local en la reforma de los estatutos de autonomía*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2006.

FUENTES GASÓ, Josep Ramon. "El règim local de Catalunya i la viabilitat d'articulació d'una planta política i administrativa pròpia després de la Sentència del Tribunal Constitucional de 28 de juny de 2010". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2010. URL: [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret).

GALÁN GALÁN, Alfredo. "El renacer de una vieja polémica en España: la interiorización de los gobiernos locales en las comunidades autónomas". *Istituzioni del Federalismo*, nº 1/2, 2010, p. 141-174.

GALÁN GALÁN, Alfredo. "Las leyes de desarrollo básico del Estatuto de Autonomía. El caso de la Ley de Gobiernos Locales de Cataluña". *Revista d'estudis autonòmics i federals*, núm. 9, octubre 2009, p. 280-346.

GALÁN GALÁN, Alfredo y GRACIA RETORTILLO, Ricard. "Incidencia de la Sentencia 31/2010 del Tribunal Constitucional en la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre los gobiernos locales". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2010. URL: [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret).

GRACIA RETORTILLO, Ricard. *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*. Barcelona: Ed. Huygens, 2008.

MIR BAGÓ, Josep. "Règim local". *Revista Catalana de Dret Públic*, número especial sobre la Sentencia del Tribunal Constitucional sobre el Estatuto de Autonomía de Cataluña, 2010. URL: [www10.gencat.net/eapc\\_revistadret](http://www10.gencat.net/eapc_revistadret).

PAREJO ALFONSO, Luciano. "Autonomía Local, Régimen Local Básico y Reformas Estatutarias". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, enero-abril 2009, p. 9-57.

ROVIRA I TARRAGÓ, Josep. "L'organització territorial: un debat etern de solució impossible". *Activitat parlamentària*, núm. 31. Diciembre 2010, p. 29-33.

SALAZAR BENÍTEZ, Octavio. "Constitución, Estatutos de Autonomía y Gobierno Local. Claves para una lectura constitucionalmente óptima de la autonomía local". *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, núm. 309, enero-abril 2009, p. 93-134.

SANZ PÉREZ, Ángel L. *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, Cizur Menor, Thomson-Aranzadi, 2006.

TORNOS MAS, Joaquín y GRACIA RETORTILLO, Ricard. "La organización territorial en los nuevos estatutos de autonomía. En especial, el nivel local supramunicipal en Cataluña", en FONT LLOVET, T. y GALÁN GALÁN, A. (dirs.). *Anuario del Gobierno Local 2008*. Barcelona: Fundación Democracia y Gobierno Local – Institut Dret Públic, 2009, p. 75-116.

TUR AUSINA, Rosario y ÁLVAREZ CONDE, Enrique. *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.

ZAFRA VÍCTOR, Manuel. "Autonomía local: un pilar en la articulación del Estado de las Autonomías". En ZAFRA VÍCTOR, Manuel (coord.). *Relaciones institucionales entre Comunidades Autónomas y Gobiernos Locales*. Sevilla: Instituto de Administración Pública, 2008, p. 173-197.

## RESUMEN

Este artículo analiza el impacto de la Sentencia 31/2010, de 28 de junio, del Tribunal Constitucional sobre la regulación del Estatuto de Autonomía de Cataluña en materia de gobierno local. En concreto, se centra en las dos cuestiones más relevantes: la atribución de competencias a la Generalitat en el ámbito local y la regulación estatutaria de las veguerías. En relación con la primera de las cuestiones, se parte de un exhaustivo análisis del estado de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional en la materia, para, seguidamente, dar cuenta del contenido de la regulación estatutaria y de la propia Sentencia. A partir de ello, se concluye, en términos generales, que el Tribunal no ha variado las líneas fundamentales de su jurisprudencia, frustrando así el intento de incrementar el peso competencial autonómico llevado a cabo por el legislador estatutario. Respecto a las veguerías, el análisis se centra en el respeto del Estatuto a la garantía constitucional de la provincia. La interpretación del Tribunal Constitucional parte también aquí del mantenimiento de su jurisprudencia tradicional, impidiendo cualquier intento de sustitución de la provincia, si bien deja en manos del legislador catalán la concreta determinación de la naturaleza de la veguería. En este contexto, reviste particular interés el estudio de la reciente Ley de veguerías, que, según defiende el texto, ha debido partir de la identificación entre provincia y veguería.

**Palabras clave:** gobierno local; Constitución; Estatuto de Autonomía; Tribunal Constitucional; distribución competencial; régimen local; provincia; veguería.

## RESUM

Aquest article analitza l'impacte de la Sentència 31/2010, de 28 de juny, del Tribunal Constitucional, sobre la regulació de l'Estatut d'autonomia de Catalunya en matèria de govern local. En concret, se centra en les dues qüestions més rellevants: l'atribució de competències a la Generalitat en l'àmbit local i la regulació estatutària de les vegueries. En relació amb la primera qüestió, es parteix d'una exhaustiva anàlisi de l'estat de la jurisprudència del Tribunal Constitucional en la matèria, i, seguidament, s'aprofundeix en el contingut de la regulació estatutària i de la mateixa Sentència. A partir d'aquí, es conclou, en termes generals, que el Tribunal no ha variat les línies fonamentals de la seva jurisprudència, i ha frustrat així l'intent d'incrementar el pes competencial autonòmic dut a terme pel legislador estatutari. Respecte a les vegueries, l'anàlisi se centra en el respecte de l'Estatut a la garantia constitucional de la província. La interpretació del Tribunal Constitucional parteix també aquí del

manteniment de la seva jurisprudència tradicional, impedit qualsevol intent de substitució de la província, si bé deixa en mans del legislador català la concreta determinació de la naturalesa de la vegueria. En aquest context, té un interès particular l'estudi de la recent Llei de vegueries, que, segons defensa el text, ha hagut de partir de la identificació entre província i vegueria.

**Paraules clau:** govern local; Constitució; Estatut d'autonomia; Tribunal Constitucional; distribució competencial; règim local; província; vegueria.

## ABSTRACT

This article analyses the impact of Ruling 31/2010 of 28 June by the Constitutional Court on the regulation of the Statute of Autonomy of Catalonia on the subject of local governance. Specifically, it is focussed on the two most important questions: the conferring of powers to the Generalitat in the local sphere and the statutory regulation of the historical administrative demarcations (veguerías). In relation to the first of these questions, there is an exhaustive analysis of the state of jurisprudence of the Constitutional Court on this matter, in order to later consider the content of the statutory regulations and the Ruling itself. From this, it concludes that in general terms the Court has not changed the basic lines of its jurisprudence, thus frustrating the attempt to increase the weight of autonomous powers set out by the statutory legislator. With respect to the veguerías, the analysis centres on the relation of the State to the constitutional guarantee of the province. The starting point for the interpretation by the Constitutional Court is also the maintenance of its traditional jurisprudence, preventing any attempt of substitution of the province, although it does leave the specific determination of the nature of the vegueria in the hands of the Catalan legislator. In this sense, there is particular interest in the study of the recent Law of veguerias, which according to the text, sets out from the identification of the difference between vegueria and province.

**Key words:** local government; Constitution; State of Autonomy; Constitutional Court; distribution power; local system; province; veguería.