

## RÉGIMEN LOCAL

Antoni Bayona Rocamora\*

El Estatuto de Autonomía de 2006 (EAC) incorpora como novedad importante, respecto del Estatuto anterior, un tratamiento mucho más amplio y completo de los aspectos relativos al gobierno local y a la organización territorial de Cataluña (artículo 2.3 y capítulo VI del título II).

Este tratamiento estatutario se centra en dos ejes básicos. El primero es el despliegue de los aspectos relacionados con la autonomía local, tomando como especial referencia la posición del municipio como nivel local básico. El segundo es el diseño del sistema de gobiernos locales de Cataluña, que pivota en torno al municipio y de las veguerías, sin perjuicio de la continuidad de las comarcas y de la existencia de otros entes locales.

En cuanto al primer aspecto, la STC sobre el Estatuto no cuestiona el contenido estatutario, sin perjuicio de las consideraciones que hace sobre el régimen de distribución de competencias en materia de régimen local. En cuanto al segundo aspecto, la STC formula una declaración interpretativa sobre los artículos 90 y 91.3 y 4 en relación con la creación de las veguerías como nuevos entes locales de Cataluña.

En el ámbito de la distribución de competencias sobre el régimen local, el artículo 160 EAC distingue entre las submaterias que son competencia exclusiva de la Generalitat, que se mencionan en el apartado 1, y el resto de ámbitos donde entraría en juego la competencia compartida, es decir, donde sería posible la existencia de normas básicas estatales dictadas con fundamento en el artículo 149.1.18 CE. El apartado 3 del mismo artículo 160 reconoce a la Generalitat la competencia exclusiva para regular el régimen electoral de los entes que cree, a excepción de los garantizados constitucionalmente (expresión que hay que entender referida a los municipios y las provincias). Finalmente, para tener la panorámica completa, hay que mencionar que el artículo 218.2 EAC reconocía a la Generalitat la capacidad para regular los tributos propios de los entes locales dentro del marco establecido por la normativa estatal.

En relación con el artículo 160 EAC, el TC no formula ninguna declaración de inconstitucionalidad o interpretativa, pero ello no significa que no haya un

---

\* Antoni Bayona Rocamora, letrado del Parlamento de Cataluña.

impacto de la Sentencia sobre la interpretación de estas competencias. En este sentido, las competencias exclusivas del apartado 1 se ven indefectiblemente afectadas por la declaración interpretativa sobre el artículo 110 EAC, que es el que se refiere genéricamente a las competencias exclusivas de la Generalitat, en relación con las cuales el TC quiere dejar claro que la noción estatutaria de exclusividad no excluye la posible aplicación de los títulos competenciales exclusivos del Estado que resultan del artículo 149.1 CE, y en este caso, concretamente, del apartado 18 relativo a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas.

Por otra parte, en una lectura muy discutible de la competencia sobre los aspectos electorales locales, el FJ 100 de la Sentencia hace una lectura muy extensiva de esta competencia estatal, que se podría llegar a entender que afecta a todos los entes locales, incluso los que son de creación estrictamente autonómica y no están constitucionalmente garantizados. Si ello fuera así, se produciría una regresión muy importante en un ámbito en el que se acepta pacíficamente la competencia de la Generalitat.

En esta misma línea también hay que mencionar la declaración de inconstitucionalidad del inciso del artículo 218.2 EAC que reconocía a la Generalitat la capacidad para poder regular los tributos locales. Aunque esta capacidad estaba condicionada al marco previo de la normativa estatal, la Sentencia aplica en este caso, sin matices, la idea de que la potestad tributaria originaria es competencia exclusiva del Estado de acuerdo con los artículos 31.1, 133.1 y 149.1.14 CE, olvidando que con la habilitación previa de una ley estatal las Comunidades Autónomas pueden crear y regular tributos propios (LOFCA) y que este mismo principio puede ser extensible, por lo tanto, a los tributos locales, si así lo prevé la legislación de haciendas locales.

En cuanto a los aspectos relativos a la organización territorial, la STC formula una lectura especialmente restrictiva de la potestad organizativa que la Generalitat puede desplegar en este ámbito. Los tímidos intentos de interiorización de la organización local que contiene el EAC, y que se centran sobre todo en el ámbito supramunicipal y en la figura de las veguerías, quedan muy debilitados por la Sentencia.

En este sentido, la Sentencia recuerda que la provincia es un ente local garantizado por la Constitución y que debe existir también en Cataluña, con lo cual niega la posibilidad de una sustitución plena de este nivel por un ente de nueva creación autonómica. La Sentencia refuerza la idea de bifrontalidad del gobierno local hacia el Estado y la Generalitat, afirmando que hay que distinguir entre la organización del gobierno local «de» Cataluña y el gobierno local del Estado «en» Cataluña. Esta doctrina tiene como consecuencia más directa que

los municipios y las provincias, como entes locales garantizados, quedan en la órbita del segundo escenario con lo que ello significa para el protagonismo de las competencias estatales.

Situados en este contexto, la Sentencia aborda las veguerías de dos formas posibles, bien considerando que pueden ser órganos de gobierno local de carácter autonómico que la Generalitat crea en «concurrentia» con las diputaciones provinciales, bien considerando que las veguerías, o más exactamente los consejos de veguerías, pueden sustituir a las diputaciones. En el primer caso, el TC considera que la Generalitat dispone de amplias competencias para su creación, modificación o supresión y para establecer su régimen jurídico. Sin embargo, en la segunda hipótesis, el TC limita la competencia de la Generalitat a lo que considera un simple cambio de «denominación» de la provincia en Cataluña, supuesto que no impediría al Estado establecer la regulación básica aplicable a las diputaciones, así como su régimen electoral, y que significaría también la necesaria coincidencia geográfica de las veguerías con las provincias, sin perjuicio de una eventual modificación por ley orgánica estatal de acuerdo con el artículo 141.1 CE.

En relación con esta doctrina, hay que destacar diversos aspectos. En primer lugar, la imposibilidad de que la creación de las veguerías pueda dar lugar a una verdadera organización alternativa a la provincia en el ámbito del gobierno local supramunicipal. Como nuevos entes, sólo se podrían crear sin perjuicio de las diputaciones, lo cual daría todavía más complejidad a un sistema de gobierno local ya de por sí bastante denso, después de la creación en el año 1987 de las comarcas. En segundo lugar, la reducción de los efectos de los artículos 90 y 91 del EAC a una operación más propia de maquillaje estético que de cambio real; las veguerías serán las diputaciones cambiadas de nombre y las competencias de la Generalitat hacia éstas sustancialmente idénticas a las que ya tenía sobre las diputaciones de acuerdo con la ley de bases de régimen local.

Finalmente, hay que comentar que los efectos de la STC no se agotan en este caso en la organización local, sino que también se extienden al ámbito de la organización de los servicios de la Generalitat en el territorio. El artículo 90 EAC da a la veguería la doble dimensión de territorio donde se ejerce el gobierno local de cooperación intermunicipal y que sirve también como división territorial para la organización de los servicios de la Generalitat. Por lo tanto, desde esta última perspectiva, la vinculación que se establece entre el carácter local de la veguería y las demarcaciones provinciales, si se aplica por la fórmula de los consejos de veguería como sustitutivos de las diputaciones, puede comprometer y condicionar seriamente la capacidad de autoorganización de la Generalitat con respecto a la determinación de su propio modelo territorial.

# EL RÉGIMEN LOCAL DE CATALUÑA Y LA VIABILIDAD DE ARTICULACIÓN DE UNA PLANTA POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA PROPIA DESPUÉS DE LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 28 DE JUNIO DE 2010\*

Josep Ramon Fuentes i Gasó\*\*

## 1. La división territorial prevista en el Estatuto y la pervivencia de la provincia en Cataluña

El vigente Estatuto de Autonomía de Cataluña (EAC), bajo la rúbrica de «el gobierno local»,<sup>1</sup> ordena la planta territorial de nuestro país sobre la base de dos entes territoriales locales básicos: municipios y veguerías (artículos 2.3 y 83.1). El EAC contempla también las comarcas como ente supramunicipal para la gestión de servicios municipales (artículo 83.2 EAC) y la posible existencia de otras entidades locales supramunicipales que cree la Generalitat (artículo 83.3 EAC). Ninguna referencia hace el actual texto estatutario a la provincia, a diferencia de lo que ocurría con su predecesor de 1979, que contemplaba de manera forzada en el artículo 5.4 la provincia como ente local.

Ante esta perspectiva se plantean dos cuestiones abiertas, que son de hecho las que los recurrentes del texto estatutario han obligado a resolver al Tribunal Constitucional (TC) español a raíz de la impugnación de los artículos 83.1, 90 y 91 del EAC. En primer lugar si la provincia tiene que existir en todo caso por todo el territorio español y, en segundo lugar, cuál es el poder de disposición del legislador catalán sobre la provincia del EAC.

Se ha afirmado numerosas veces, tanto por la doctrina como por la jurisprudencia constitucional, que la autonomía provincial que garantiza el artículo

---

\* Este texto ha sido redactado con la colaboración del Dr. Josep Maria Sabaté i Vidal, profesor asociado de derecho administrativo de la Universidad Rovira i Virgili.

\*\* Josep Ramon Fuentes i Gasó, profesor titular de derecho administrativo y director de la Cátedra Antoni Pedrol i Rius, de estudios jurídicos locales de la Universidad Rovira i Virgili.

1. En este sentido, hay que hacer referencia al *Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya*, Tarragona, mayo de 2007, y al Anteproyecto de Ley de Gobiernos Locales de Cataluña, realizado en virtud de un convenio entre el Departamento de Gobernación y Administraciones Públicas de la Generalitat de Cataluña y la Universidad Rovira i Virgili (URV), de 5 de noviembre de 2007, bajo la coordinación del Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó, profesor titular de derecho administrativo, del Sr. Jaume Renyer i Alimbau, del Sr. Juan Ignacio Soto Valle y la secretaria técnica del Sr. Francesc Xavier Forcadell i Esteller, los tres profesores asociados de derecho administrativo de esta universidad.

141 de la Constitución Española (CE) es de segundo grado, en comparación con la autonomía municipal. De hecho, a diferencia de lo que ocurre con los municipios, una buena parte de las provincias españolas presentan un régimen jurídico singular. Este es el caso en primer lugar de las Comunidades Autónomas uniprovinciales, donde la provincia ha «elevado» su rango (Sentencia del TC –STC– 32/1981, FJ 3º). Es el caso también de los territorios históricos vascos, con un régimen orgánico y competencial claramente especial. Y es también el caso de las provincias canarias, donde la estructura orgánica y competencial de sus entes provinciales es meramente testimonial.<sup>2</sup>

Esta situación reconocida o establecida por la propia legislación básica estatal se convierte en un indicio revelador de que la CE admite diversos tipos diferentes de provincias y, en consecuencia, de autonomías provinciales. Ahora bien, esta disparidad de regímenes se convierte a juicio del TC en también reveladora, al amparo del artículo 141.1 CE, de la indisponibilidad de su existencia y de un «estándar» funcional mínimo<sup>3</sup> que los Estatutos de Autonomía deben respetar. Este «estándar» ha sido identificado por el TC con las funciones de cooperación y asistencia a los municipios y con la capacidad de gasto para cumplir con estas funciones.<sup>4</sup>

## 2. El encaje constitucional de los artículos 83, 90 y 91 del EAC según la STC de 28 de junio de 2010

Con estos antecedentes el TC se enfrentó a la impugnación de los artículos 83.1, 90 y 91 del EAC y de la Sentencia podemos desgranar a grandes rasgos las siguientes conclusiones, que a criterio del tribunal se destilan ineludiblemente de la regulación constitucional de la provincia:

a) En primer lugar, el TC considera en el fundamento jurídico 4º que el hecho de que el EAC no haga referencia expresa a la provincia «no puede suponer, en absoluto, la desaparición de esa entidad local en Cataluña. La provincia es una entidad asumida y asegurada en su existencia por la Constitución, que la define, al tiempo, como «entidad local con personali-

2. *Vid.* Velasco Caballero, F., «Estatutos de Autonomía y Régimen Local», ponencia impartida con motivo de la Jornada «El Régimen Local tras la aprobación de los nuevos Estatutos de Autonomía», que tuvo lugar el día 7 de octubre de 2009 en la sede de las Cortes de Aragón.

3. *Ibidem.*

4. En este sentido, *vid.* las sentencias TC 27/1987, 109/1998 y 48/2004, entre otras.

dad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios», y como «división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado» (art. 141.2 CE). En ninguno de ambos conceptos está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía, de manera que su silencio sobre la institución no puede significar una excepción de las previsiones constitucionales al respecto».

b) En segundo lugar, la definición estatutaria de la veguería como gobierno local en el ámbito intermunicipal de cooperación (artículo 90 EAC) se corresponde con la definición constitucional de la provincia como ente local contenida en el artículo 141.2 CE.

c) De acuerdo con estas constataciones, el TC considera que la previsión estatutaria de la existencia de las veguerías no perjudica la existencia de la provincia en ninguna de sus vertientes, en tanto que no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales. Y, en este sentido, podría dar lugar a dos opciones de desarrollo legislativo plenamente constitucionales: la primera, una configuración de la veguería como un ente local propio de Cataluña y diferente de la provincia, con quien tiene que convivir, respetando su autonomía; la segunda, que la veguería no sea una nueva entidad local sino simplemente la denominación de la provincia en Cataluña (FJ 41).

Esta última opción es a criterio del TC la que parece desprenderse del artículo 91.3 EAC, conforme al cual los consejos de veguería –como «órganos de gobierno y administración autónoma de la veguería» (artículo 91.1 EAC)– sustituyen a las diputaciones. Esta posibilidad es perfectamente constitucional, teniendo en cuenta «que la veguería reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia y es ésta, más allá de su denominación específica, la institución constitucionalmente garantizada. Nada se opone, por tanto, a que, a efectos estrictamente autonómicos, las provincias catalanas pasaran a denominarse veguerías. Como nada impide, tampoco, que, en ese supuesto, los Consejos de veguería sustituyeran a las Diputaciones provinciales, pues el art. 141.2 CE prescribe que el gobierno y la administración autónoma de las provincias han de encomendarse “a Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo”; como, a la vista del art. 91.1 y 2 EAC, han de serlo los Consejos de veguería».<sup>5</sup>

No obstante, esta interpretación comporta a criterio del TC unos condicionantes que pueden lastrar de forma muy importante la potestad ordenadora

---

5. Fundamento jurídico 41º.

en materia de régimen local del Parlamento de Cataluña con respecto a las veguerías y sus órganos de gobierno. El TC considera que «de sustituir los Consejos de veguería a las Diputaciones corresponderá a la legislación del Estado determinar su composición y el modo de elección de sus miembros, correspondiendo también a la normativa básica estatal regular sus competencias en el orden local» (FJ 41). Ahora bien, en todo caso, esta interpretación no puede llevarnos a entender que la capacidad legislativa de nuestro Parlamento hacia los consejos de veguería sea menor que la que ahora ostentaba con relación a las diputaciones.<sup>6</sup> A favor de esta tesis deberíamos recordar que no todo lo contenido en la legislación básica del Estado se corresponde propiamente con la garantía institucional de la autonomía provincial.<sup>7</sup>

En cuanto a los llamados «efectos estrictamente autonómicos», según el TC, de la veguería, de acuerdo con el Dictamen 11/2010 del Consejo de Garantías Estatutarias,<sup>8</sup> dado que el EAC configura la veguería como único ámbito territorial, ya sea a efectos de la Administración local como de la Generalitat, se debería concluir que el actual mapa de descentralización de la Administración de la Generalitat no podrá transformarse en veguerial, excepto si volvemos a un mapa cuadriprovincial. Así pues, excepto la modificación de límites provinciales, la posibilidad de hacer un mapa veguerial diferente se encontraría absolutamente vedada. Y, en la práctica, las previsiones estatutarias quedarían en gran parte inaplicables.

### 3. Opciones para el legislador catalán después de la STC de 28 de junio de 2010

Ante la interpretación constitucional formulada por el TC español en esta Sentencia son diversas las opciones que se abren para aplicar el texto estatutario con relación a las veguerías:

---

6. Vid. el Informe sobre la STC que resuelve el recurso de inconstitucionalidad presentado por 50 diputados y senadores del PP contra el EAC redactado por un grupo de expertos por encargo del presidente de la Generalitat, punto 4.3, *in fine*, párrafo penúltimo.

7. En este sentido se manifiesta, entre otras, la STC 159/2001, de 5 de julio, fundamento jurídico 4º: «sólo aquellos extremos de la LRBL que puedan ser cabalmente enraizados de forma directa en los artículos 137, 140 y 141 CE, de cuyo contenido no representen más que exteriorizaciones o manifestaciones, forman parte del contenido de la autonomía local constitucionalmente garantizada, mientras que los que se refieran a aspectos secundarios no expresivos de ese núcleo esencial en el que consiste la garantía institucional, desde el punto de vista competencial, en el art. 149.1.18 CE, tienen una distinta naturaleza desde el punto de vista constitucional y ordinamental».

8. Dictamen 11/2010, de 5 de julio, sobre el proyecto de ley de veguerías.

a) Una primera permitiría organizar de manera absolutamente autónoma el régimen veguerial, aun considerando la veguería como un ente local estrictamente diferente de la provincia, con la que debería convivir, respetando su autonomía. Parece que esta opción debería ser descartada por barroca y contraria al espíritu simplificador con que fueron redactados los preceptos estatutarios y también porque la sustitución de las diputaciones por los consejos de veguería se convertiría en contraria a la CE.

b) Una segunda consistiría en hacer una lectura literal de la STC y del texto estatutario en el sentido de considerar que el Parlamento de Cataluña podría crear veguerías siempre que se diera una «coincidencia geográfica» entre estas y las provincias existentes, sin que en ningún caso el legislador catalán pueda crear, suprimir o modificar provincias, entendiendo que a efectos meramente autonómicos se podrían crear las veguerías dentro de los límites externos de las actuales provincias, que subsistirían a efectos estatales. Esta es una opción que no contradiría en nada la letra de la CE ni del EAC. No obstante, es una opción que habría que descartar si consideramos la interpretación que hace el TC cuando reduce el alcance de la veguería a una cuestión meramente terminológica: «[...] es la simple denominación como veguería, es decir, la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos, o su desaparición o supresión, lo único que puede hacer la ley del Parlamento catalán, no la creación, modificación o supresión de las provincias, algo que, de ninguna manera, está al alcance del legislador autonómico».

c) La tercera, que es la más limitadora de la potestad ordenadora del Parlamento de Cataluña, nos lleva a una situación en la que la Generalitat necesitaría la colaboración del legislador estatal con el fin de darle plena aplicación y el espíritu con que fueron redactados los preceptos estatutarios referidos a la veguería.

Así, las veguerías sólo se podrían crear sucediendo estrictamente a las cuatro provincias en las que el Estado ha dividido nuestro país. La modificación de esta planta, es decir la creación de otras veguerías, comportaría ineludiblemente una acción legislativa estatal, no sólo para modificar simplemente los límites provinciales sino para la propia creación de la veguería. Ello obligaría a contar con el concurso de las Cortes Españolas, que deberían aprobar una ley orgánica para la modificación; si bien se condicionaría incluso la organización de la Administración de la Generalitat, teniendo en cuenta que, de acuerdo con el artículo 90.1 EAC, la veguería es también la división territo-

rial adoptada por la Generalitat para la organización territorial de sus servicios.<sup>9</sup>

La dificultad de este escenario –si tenemos en cuenta también las implicaciones electorales que la modificación de la planta provincial provoca a nivel estatal– es casi insalvable si pensamos en la planta actual de la Administración de la Generalitat basada en siete delegaciones territoriales. En este caso, o bien se establece un régimen especial en la Ley Orgánica 5/1985, de Régimen Electoral General,<sup>10</sup> con las dificultades enormes que ello conlleva, o bien únicamente sería posible abordar la división de la Cataluña central –la única con un peso demográfico suficiente para constituirse a todos los efectos en provincia estatal– desde un punto de vista estrictamente técnico, pero igualmente difícilmente viable desde el punto de vista político.

Seguramente, teniendo en cuenta todo esto, habría que considerar quizás la necesidad de reformular esta división en clave estrictamente catalana y prever, tal como ya apuntaban algunas voces, después de la STC de 28 de julio de 1981,<sup>11</sup> o en momentos más recientes,<sup>12</sup> otras posibilidades como tratar de forma específica las Tierras del Ebro, los Pirineos y hoy, si no se optara por la otra opción, la Cataluña central, como ámbitos funcionales propios, con el nombre de subveguerías o lo que se estime conveniente. Nada lo impediría a efectos de la ordenación de los servicios de la Administración de la Generalitat, si bien representaría un paso atrás respecto a la actual configuración de los mismos desde este punto de vista. Con respecto a la vertiente local, se podría optar por una solución equivalente al amparo del artículo 83.3 EAC, que permite crear otros entes supramunicipales que significaran el reconocimiento de estos ámbitos.

Una variante de esta sería la constitución de la división veguerial a efectos de la Administración de la Generalitat y demorar no obstante su vigencia en el ámbito local al momento en que fuera modificada, mediante ley orgánica estatal, la división provincial actual de Cataluña. Sin embargo, esta es una opción que seguramente convertiría la división actual en una división provisional indefinida y la previsión de la entrada en vigor diferida, en un recurso retórico o vir-

---

9. Renyer i Alimbau, J., «Aproximacions a l'eventual reforma de l'organització territorial de Catalunya», dentro de la obra colectiva, D. A., *Estudis en homenatge a Robert Vergés*, Barcelona, 2000.

10. Tornos i Mas, J., «Elementos para la reorganización territorial de Cataluña», *Anuario de Gobierno Local*, Barcelona, 2000.

11. Argullol i Murgadas, E., «Las opciones de organización territorial en Cataluña», *Revista de Estudios de la Vida Local*, Barcelona, 1984.

12. «Informe de la comissió d'experts sobre la revisió del model territorial de Catalunya», encargado por la Generalitat el año 2000.

tual tal como sucedió con la previsión de la conversión de Cataluña en provincia única, contenida en la Ley 5/1987, de 5 de abril, durante muchos años. Y además, como ya se ha apuntado, a la vista del EAC el Consejo de Garantías Estatutarias afirma la imposible disociación entre la vertiente local y la de descentralización administrativa de la Generalitat en el ámbito territorial que conforma la veguería.

En definitiva, el EAC contiene una voluntad decidida de ampliación de las competencias locales –entendido en el sentido de los diferentes entes locales– de la mano de una redefinición de las competencias de la Generalitat de Cataluña. En la situación actual de minifundismo que caracteriza nuestro mapa municipal, de ninguna manera podemos permitirnos no tener un nivel supramunicipal fuerte que desarrolle las funciones administrativas y organice los servicios públicos en un nivel próximo a la ciudadanía, que no puede ser la autonómica. Y este nivel, por decisión expresa del EAC, corresponde a los consejos de veguería, sin perjuicio del papel prestacional efectivo atribuido a las comarcas.

Así pues, el callejón sin salida en el que nos ha situado la STC, a pesar de la aprobación de la Ley de Veguerías por el Parlamento, el 27 de julio, o bien sólo permite hacer una apuesta decidida por el reforzamiento competencial de las cuatro «veguerías provinciales», remitiendo el mapa septipartido a la decisión del legislador actual, o bien lleva a la imposibilidad material de aplicar los artículos 83, 90 y 91 del EAC y, de rebote, la nueva Ley de Veguerías.

## INCIDENCIA DE LA SENTENCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA REGULACIÓN DEL ESTATUTO DE AUTONOMÍA DE CATALUÑA SOBRE LOS GOBIERNOS LOCALES\*

Alfredo Galán Galán\*\*

Ricard Gracia Retortillo\*\*\*

### I. Gobiernos locales, Estatuto de Autonomía y Sentencia del Tribunal Constitucional

Una de las principales novedades del reformado Estatuto de Autonomía de Cataluña, aprobado mediante la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio (en adelante, EAC), es la inclusión de una extensa y, en ocasiones, bastante detallada regulación de los gobiernos locales. Se aborda esta regulación, en efecto, tanto desde una perspectiva sustantiva o institucional (capítulo VI del título II), como financiera (capítulo III del título VI) y también desde la óptica de la atribución de competencias a la Generalitat (principalmente, art. 151 y 160).

El recurso de inconstitucionalidad interpuesto contra este Estatuto de Autonomía, por 99 diputados del Grupo Parlamentario Popular del Congreso, incluye en su objeto gran parte de su regulación local. Y sobre ella ha tenido que pronunciarse la reciente Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de junio. La incidencia de esta Sentencia en el ámbito local requiere de un análisis más pausado del que podemos hacer nosotros en este momento. Sirvan las siguientes líneas, pues, como una primera aproximación.

---

\* Este trabajo se enmarca en el Proyecto de Investigación DER 2009-14265-C02-01, cuyo investigador principal es el Dr. Alfredo Galán Galán.

\*\* Alfredo Galán Galán, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona.

\*\*\* Ricard Gracia Retortillo, profesor ayudante de derecho administrativo de la Universidad de Barcelona.

## II. Incidencia de la Sentencia en la regulación sustantiva de los gobiernos locales: artículos del capítulo VI del título II del Estatuto

### 1. Cuestiones previas y generales relativas al capítulo VI del título II del Estatuto

Antes de entrar en la fundamentación de la impugnación de artículos concretos del capítulo VI del título II del Estatuto, los recurrentes realizan una crítica general a dicho capítulo. Resumiendo, son dos los reproches que le hacen y que la Sentencia rechaza, aunque en los términos que ahora veremos:

#### 1.1. El régimen local es una «materia propia» de un Estatuto de Autonomía (FJ 36 de la STC 31/2010)

Los recurrentes sostienen que el Estatuto de Autonomía no puede contener una regulación sobre el régimen local, como sí hace, en cambio, el Estatuto catalán en su capítulo VI del título II. Según este parecer, efectivamente, se trata de una «regulación impropia», esto es, «no propia», de un Estatuto. Y ello por la razón de que desborda la reserva estatutaria del art. 147.2 de la Constitución (en adelante, CE). Este precepto constitucional, en su letra c, establece como un contenido necesario de los Estatutos de Autonomía la regulación de ciertos aspectos esenciales (denominación, organización y sede) de las «instituciones autónomas propias». Y los entes locales no entrarían dentro de dicha categoría.

No comparte la Sentencia este razonamiento. Al contrario, admite que el Estatuto pueda regular el régimen local. En otras palabras, acepta que la materia «régimen local» sea una «materia propia» de un Estatuto, es decir, una materia estatutaria: «[...] en principio, ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma, en tanto que su norma institucional básica, contenga las líneas fundamentales o la regulación esencial, con el fin de vincular al legislador autonómico, del régimen local en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma, debiendo respetar en todo caso las previsiones estatutarias, como es obvio, la competencia básica que al Estado corresponde en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE» (FJ 36).

La simple lectura de este fragmento de la Sentencia ya pone de relieve que el Tribunal Constitucional rodea de un conjunto de advertencias o limitaciones su aceptación. Posición cauta que se refleja en la manera en que se redacta la afirmación de que el régimen local puede ser materia estatutaria. Así, aparece

escrito que «ninguna objeción puede formularse», pero se antecede con la cautela de que tal cosa se dice «en principio». En resumidas cuentas, el régimen local es solamente «en principio» materia estatutaria porque, para serlo legítimamente, la regulación contenida en el Estatuto debe cumplir los siguientes condicionantes:

a) El Estatuto de Autonomía puede contener —sólo— «las líneas fundamentales o la regulación esencial» del régimen local. Parece cerrarse el paso —como es razonable— a que la norma estatutaria contenga una regulación completa o de detalle.

b) La Sentencia parece ligar la aceptación de que se pueda regular el régimen local a la naturaleza de la norma estatutaria: ninguna objeción puede formularse a que el Estatuto de Cataluña tenga dicho contenido «en tanto que [es] su norma institucional básica». No entra el Tribunal Constitucional, en este punto, en la polémica apuntada por los recurrentes acerca de si los entes locales deben ser considerados o no «instituciones autónomas propias» en el sentido del art. 147.2.c CE. Cuestión particularmente interesante en el caso del Estatuto catalán, habida cuenta de que su art. 2.3 considera que los gobiernos locales «también integran el sistema institucional de la Generalitat», aunque matiza seguidamente que lo hacen «como entes en los que ésta se organiza territorialmente, sin perjuicio de su autonomía».

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

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

e) La regulación estatutaria sobre régimen local debe respetar «en todo caso» y «como es obvio» la competencia básica «que corresponde al Estado en la materia en virtud de la reserva del art. 149.1.18 CE». Se abor-

da aquí una relevante cuestión que habría sido merecedora de una argumentación más detallada y convincente, a saber: la relación entre la regulación estatutaria sobre los gobiernos locales y la regulación estatal básica sobre esa misma materia. La posición del Tribunal Constitucional, como ha quedado indicado, se resume en el hecho de que el legislador estatutario debe respetar «en todo caso» la competencia básica estatal que se deriva directamente del precepto constitucional mencionado. Solución que la misma Sentencia considera como «obvia». Las discusiones doctrinales mantenidas en este punto hacen difícil admitir esa calificación.<sup>1</sup> Baste ahora con apuntar que, hasta hoy, el respeto de la competencia básica estatal se predicaba de la legislación autonómica de desarrollo y no de la legislación estatutaria. En otras palabras: la vinculación de las bases estatales se proyectaba sobre la ley autonómica que las había de desarrollar y no sobre las leyes estatales orgánicas estatutarias.

## 1.2. La regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia local (FJ 36 de la STC 31/2010)

El segundo de los reproches que, con carácter general, realizan los recurrentes al capítulo VI en su conjunto enlaza con la última de las reflexiones contenida en el apartado precedente. Se sostiene en el recurso, en efecto, que la finalidad perseguida con la operación estatutaria es desplazar la legislación básica estatal de régimen local e impedir el ejercicio por el Estado de su competencia en dicha materia. En última instancia –se argumenta– lo que se pretende es la interiorización autonómica del gobierno local, con la consiguiente terminación de su tradicional carácter bifronte.

La Sentencia tampoco da la razón a los recurrentes en este punto. Aunque la fundamentación en la que sustenta su posición seguro que no complace a la parte recurrida. Parte el Tribunal Constitucional, como ya hemos indicado, de la afirmación de que la regulación estatutaria debe respetar «en todo caso» y «como es obvio» la competencia estatal en materia de régimen local. Y considera que esta competencia es la que se deriva directamente del art. 149.1.18 CE. Por lo tanto, el Tribunal sigue manteniendo la interpretación que de este precepto constitucional viene realizando desde 1982. Recuerda así que la materia

---

1. Entre otros, Font Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez, Luis. *El régimen local en la reforma de los Estatutos de Autonomía*, CEPC, Madrid, 2006.

«régimen local» forma parte de la más amplia materia «régimen jurídico de las Administraciones públicas» y que, por consiguiente, corresponde al Estado la aprobación de la legislación básica. De todo ello concluye la Sentencia que la nueva regulación estatutaria no impide el ejercicio de la competencia estatal en materia de régimen local (*ex art. 149.1.18 CE*), que, de este modo, sigue manteniendo su carácter bifronte (idea que se reitera posteriormente, en el FJ 100). La consecuencia, explicitada por el Tribunal, es que el Estado puede mantener relaciones directas con los entes locales catalanes. Esto último sin perjuicio de que, como recuerda con cita de su propia jurisprudencia anterior (en concreto, el FJ 3 de la STC 331/1993), los entes locales puedan mantener una «relación más natural e intensa» con la Comunidad Autónoma.

Si se tiene en cuenta que ha variado la redacción del Estatuto de Autonomía, el mantenimiento inamovible por el Tribunal de su tesis acerca de la distribución de competencias existente entre el Estado y la Generalitat en materia de régimen local pone de relieve que está utilizando como único parámetro la Constitución. Esto es, la interpretación que realiza acerca de la competencia del Estado en este ámbito deriva única y directamente de una lectura (la suya) del art. 149.1.18 CE y no, en cambio, de la lectura complementaria con lo establecido en la norma estatutaria.

## 2. Impugnación de artículos concretos del capítulo VI del título II del Estatuto

Además de las cuestiones previas y generales, los recurrentes impugnan concretamente algunos artículos del capítulo VI del título II del Estatuto: art. 84.2 y 3 EAC (competencias de los gobiernos locales), 86.5 EAC (controles sobre los gobiernos locales) y, especialmente, art. 83.1, 90 y 91 (veguerías). Sobre todos ellos, claro está, se pronuncia la Sentencia.

### 2.1. Impugnación del artículo 84.2 y 3 del Estatuto: competencias de los gobiernos locales (FFJJ 37 y 100 de la STC 31/2010)

Los recurrentes sostienen la inconstitucionalidad de estos preceptos estatutarios con base en los dos siguientes motivos. Primero: se pretende limitar la competencia básica del Estado en materia de competencias locales. Y segundo: se están atribuyendo competencias a los entes locales sobre materias que son de la com-

petencia, exclusiva o compartida, del Estado. En concreto, esto último sucede en los tres siguientes casos: coordinación mediante la Junta de Seguridad de los cuerpos y fuerzas de seguridad presentes en el municipio (art. 84.2.e EAC), circulación (art. 84.2.h EAC) e infraestructura de telecomunicaciones y servicios de telecomunicaciones (art. 84.2.l EAC).

La Sentencia declara la constitucionalidad de los preceptos impugnados. De entrada, se afirma que el Estado conserva su competencia básica *ex art.* 149.1.18 CE en relación con las competencias locales. Se mantiene aquí la jurisprudencia constitucional hasta el momento existente. Y, en segundo término, se aclara que el art. 84.2 EAC se refiere exclusivamente a las materias de competencia autonómica, sin que pueda afectar a las que son de competencia estatal. Se recuerda, en este momento, que esta previsión estatutaria «está dirigida al legislador autonómico». En particular, la Sentencia entra a analizar las tres concretas materias que los recurrentes consideran que son de competencia estatal, llegando a la conclusión contraria: el nuevo texto estatutario ha atribuido a la Generalitat competencia sobre todas ellas y, por lo demás, los recurrentes no han impugnado los artículos del Estatuto a través de los cuales tal atribución ha tenido lugar.

## 2.2. Impugnación del artículo 86.5 del Estatuto: controles sobre los gobiernos locales (FJ 38 de la STC 31/2010)

Según dispone el art. 86.5 EAC, corresponde a la Generalitat el control de legalidad de las decisiones («actos y acuerdos») adoptados por los municipios y, en su caso, la correspondiente impugnación ante los tribunales contenciosos, todo ello «sin perjuicio de las acciones que el Estado pueda emprender en defensa de sus competencias». Es este inciso final del artículo el que ha sido objeto de impugnación.

Sostienen los recurrentes que este precepto estatutario, al incluir el inciso transcrito, está limitando indebidamente la competencia estatal en relación con el control de la actuación de los gobiernos locales. Tal cosa sucede –según el parecer de los impugnantes– porque de su tenor literal se deriva que solamente se permite ese control cuando sea realizado «en defensa de sus competencias» (las competencias del Estado, se entiende) y no en otros casos. De esta manera, por ejemplo, se impediría al Estado que pueda llevar a cabo controles de naturaleza financiera o bien ejercer las facultades de subrogación y disolución previstas en los art. 60 y 61 de la Ley de Bases de Régimen Local. Consecuencia inaceptable –se concluye– en la medida en que corresponde al propio Estado, en ejercicio de

la competencia que ostenta *ex art.* 149.1.18 CE, determinar el control que le deba corresponder sobre los entes locales.

La Sentencia, en cambio, declara la constitucionalidad del precepto estatutario impugnado, pero interpretado en los términos que ella misma especifica: el control previsto en el art. 86.5 EAC no impide que el Estado, en el ejercicio de sus competencias, pueda establecer otros supuestos de control sobre los gobiernos locales. En suma, el inciso final es constitucional, pero también «insuficiente»: «La indeterminación y, acaso, insuficiencia del inciso final del art. 86.5 debe entenderse, como sostiene el abogado del Estado, que no priva al Estado de los medios de acción o control que establezca en el ejercicio de los títulos competenciales que constitucionalmente le resultan atribuidos por el art. 149.1 CE y que se adecuen a su respectivo ámbito» (FJ 38). En definitiva, para el Tribunal Constitucional el control de legalidad del art. 86.5 EAC no es el único control estatal posible, sino compatible con aquellos otros que el propio Estado pueda establecer, en ejercicio –según aclara expresamente la Sentencia– no sólo de su competencia derivada del art. 149.1.18 CE, sino de cualquier título competencial del art. 149.1 CE.

### 2.3. Impugnación de los artículos 83.1, 90 y 91 del Estatuto: las veguerías (FFJJ 39, 40 y 41 de la STC 31/2010)

Los artículos impugnados en relación con las veguerías son el 83.1, 90 y 91 EAC. No se discute, por tanto, la constitucionalidad de la referencia a las veguerías en el art. 2.3 EAC, que las define como parte integrada, junto al resto de entidades locales catalanas, en el sistema institucional de la Generalitat. El Tribunal declara la conformidad a la Constitución de los tres preceptos impugnados, si bien condiciona la del art. 90 y la de los apartados 3 y 4 del art. 91 EAC a la interpretación que se hace de ellos en los fundamentos jurídicos 40 y 41 de la Sentencia.

La argumentación del Tribunal en este punto es, en ocasiones, de difícil comprensión y exige más de una lectura pausada. Una correcta comprensión pasa en todo caso por atender a la propia base de motivación del recurso, que condiciona inevitablemente la fundamentación del Tribunal sobre esta cuestión y que se encuentra resumida, junto a las alegaciones de las partes, en el antecedente de hecho 41. Según el recurso, el principal problema de constitucionalidad se plantea en relación con el respeto a la garantía constitucional de la provincia, que quedaría claramente cuestionada con la aparición de la veguería en el Estatuto. A su juicio, la relación de la veguería y la provincia en la norma es-

tatutaria puede explicarse a partir de tres hipótesis interpretativas: la coexistencia entre ambas, de tal manera que la veguería se sumaría a la provincia como un nuevo nivel de gobierno local; la supresión de la provincia por la veguería, desapareciendo la primera en Cataluña; y, finalmente, su identificación, siendo la veguería simplemente la distinta denominación que la provincia tiene en dicha Comunidad Autónoma, confiándose su gobierno y administración a otra corporación distinta a las diputaciones.

Para los recurrentes, la verdadera voluntad del Estatuto catalán es la de suprimir la provincia, tal y como se deriva tanto de la falta de mención a la provincia, como de la literalidad del art. 91.3 EAC, que «sustituye» las diputaciones por los consejos de veguería. Con ello, se vulneran los art. 137 y 141 CE y la correspondiente garantía constitucional de la provincia. En cualquier caso, el recurso admite, subsidiariamente, la tesis de la identificación, basándose entonces la inconstitucionalidad exclusivamente en el art. 91.4 EAC, en la medida en que no sería admisible que una ley del Parlamento de Cataluña procediese a «la creación, modificación y supresión de veguerías», como dispone dicho precepto, puesto que se vulneraría la reserva de ley orgánica para la alteración de los límites provinciales del art. 141.1 CE. Tanto el abogado del Estado como el Parlamento de Cataluña admiten, con argumentaciones distintas, esta tesis de la identificación y defienden la constitucionalidad del art. 91.4 EAC, ya que el mismo se remite expresamente al art. 141.1 CE, en caso de alteración de los límites provinciales.

Antes de adentrarse directamente en el análisis de los preceptos impugnados, el Tribunal Constitucional realiza dos consideraciones previas en las que enmarca el resto de su argumentación y que no hacen sino reiterar, sin fisura alguna, su anterior jurisprudencia en la materia. De entrada, parte el Tribunal de la garantía constitucional de la provincia y, por tanto, de su necesaria existencia en Cataluña. La falta de mención en los preceptos impugnados no puede significar su supresión, puesto que «no está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía» (FJ 40, párrafo 1º). Para justificar tal conclusión, el Tribunal rehúsa expresamente apoyarse en su propia jurisprudencia, puesto que tal garantía es –dice– «una obviedad» y además «ninguna de las partes niega que la provincia sea una institución territorial garantizada por la Constitución» (FJ 39 *in fine*).

No nos resistimos aquí a recordar, en primer lugar, que tal jurisprudencia constitucional se remonta a la STC 32/1981, de 28 de junio, dictada en ocasión de la Ley catalana 6/1980, de 17 de diciembre, de transferencia urgente y plena de las diputaciones provinciales a la Generalitat de Cataluña, en un contexto político y jurídico muy distinto al actual, con buena parte de las Comunidades Autónomas

todavía por constituirse y con un muy escaso desarrollo de los mecanismos de protección de la autonomía local. Y, en segundo lugar, que en las alegaciones al recurso presentadas por el Parlamento catalán sí se ponía de manifiesto «la flexibilidad con que la provincia ha sido regulada en la Constitución» y la multiplicidad de casos 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, alegación que suponía una más que evidente llamada a, cuando menos, una motivación específica de la vigencia hoy de dicha jurisprudencia constitucional.

Como segunda idea fuerza de partida, el Tribunal parece querer reforzar el carácter bifronte del régimen local (reiterado en su jurisprudencia desde la STC 82/1984), si bien lo hace en unos términos algo confusos y, en cierto modo, equívocos. Prosiguiendo con su argumentación anterior, afirma que la omisión de la provincia en el Estatuto catalán responde, en realidad, a la falta de competencia de dicha norma para regular «el gobierno local del Estado» en Cataluña, entre el que parece incluir las provincias. Esta peculiar expresión, a la que la Sentencia opone la de «gobierno local de Cataluña» y que carece de precedentes en la jurisprudencia constitucional, alude indirectamente a la citada «bifrontalidad», por otra parte ya confirmada más explícitamente en otros pasajes de la Sentencia.<sup>2</sup> En nuestra opinión, esta argumentación 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 y, segundo, entrar en clara contradicción con la posibilidad —que más tarde admite el propio Tribunal— de que el Estatuto modifique la denominación y la instancia de gobierno de la provincia en Cataluña. A nuestro juicio, lo que se quiere poner de relieve con todo ello es que, en realidad, lo que no le es disponible al Estatuto de Autonomía es, en concreto, la propia existencia de la provincia. Indisponibilidad que, según el fundamento jurídico 40 *in fine*, se extiende a todas las funciones constitucionales de la provincia: «circunscripción electoral (art. 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)».

De conformidad con estas dos consideraciones previas, el Tribunal admite, sin más cautelas, la constitucionalidad del art. 83.1 EAC, que prevé que los municipios y las veguerías son la organización territorial básica de Cataluña. Los mismos argumentos le sirven, a su vez, para declarar ajustado a la Constitución

---

2. Véase el apartado II.1.2 de este trabajo.

el art. 90 EAC, que establece la doble naturaleza de la veguería (entidad local y administración periférica de la Generalitat), 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 art. 90 EAC y no se extiende también al art. 83.1 EAC.

En cualquier caso, la principal cuestión de fondo que se plantea es, como hemos dicho, cuál es la naturaleza de la veguería en cuanto a entidad local, y en concreto, su relación con la provincia.<sup>3</sup> Partiendo de la necesaria persistencia de la provincia en Cataluña y descartada, por tanto, la tesis de su sustitución (supresión) por la veguería, caben, según la Sentencia, dos únicas posibilidades: que la veguería sea un ente distinto a la provincia (tesis de la coexistencia) o que sea la misma provincia, pero con una denominación e instancia de gobierno distintas (tesis de la identificación). El Tribunal Constitucional, en un ejercicio interpretativo un tanto alambicado y en ocasiones críptico, admite la constitucionalidad de las dos posibilidades, «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 4º). No obstante, ambas opciones quedan subordinadas a importantes cautelas interpretativas.

En primer lugar, se admite la tesis 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 art. 91.3 EAC, que impone la sustitución de las diputaciones provinciales por los consejos de veguería. Para el Tribunal, la constitucionalidad de este precepto puede salvarse interpretando que dicha sustitución solo cabe si «los límites geográficos de las veguerías coinciden con los de las provincias» (FJ 41 *in fine*).

En nuestra opinión, la opción de la coexistencia es claramente incompatible con la letra del Estatuto, puesto que el art. 91.3 EAC impone la «sustitución» de la instancia de gobierno provincial por otra distinta, de tal manera que solo persista una única corporación representativa, y, paralelamente, una única entidad local. Pero además es también contraria al propio «espíritu» del Estatuto en ma-

---

3. Sobre esta cuestión, más ampliamente, Gracia Retortillo, Ricard, *La veguería como gobierno local intermedio en Cataluña. Encaje constitucional de su regulación estatutaria*, Ed. Huggens, Barcelona, 2008.

teria de organización territorial, que nació con la voluntad de racionalizar el modelo territorial catalán, lo que en ningún caso pasa por añadir una nueva entidad local. 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.

Junto a esta primera y compleja 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. 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 40, párrafo 3º). 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 art. 141.2 CE. Dicho de otro modo, el Tribunal declara que la garantía constitucional de la provincia no incluye la protección de su denominación en cuanto a tipo de entidad local (algo que no había hecho hasta hoy), ni tampoco la de una única forma de gobierno provincial identificada con las diputaciones, como ya había afirmado en relación con las Comunidades Autónomas uniprovinciales (STC 32/1981). Pero además constata, paralelamente, que tales modificaciones puede hacerlas un Estatuto de Autonomía.

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». Esta declaración 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: primero, que el Estado tiene competencia exclusiva para regular el régimen electoral de la veguería, y, segundo, que la competencia sobre la forma de gobierno y las competencias de las veguerías tiene carácter compartido. Más allá de esta consideración competencial, la principal condición a la que el Tribunal somete la tesis de la identificación tiene por objeto el art. 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 respeta el art. 141.1 CE siempre que se entienda que lo único que puede hacer el legislador autonómico es «la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos». Las más que evidentes dificultades interpretativas de 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, es posible que esta se limite a alterar el mapa provincial exclusivamente en cuanto a su dimensión local, manteniéndose para el resto de funciones constitucionales de la provincia.<sup>4</sup> En ningún momento se explicita, de todos modos, 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.

Dos son los votos particulares que se pronuncian en relación con las veguerías, discrepando del fallo de la Sentencia. Por su parte, el Magistrado D. V. Conde Martín de Hijas se manifiesta abiertamente a favor de la tesis de la sustitución como la más adecuada a la letra del Estatuto y entiende, en consecuencia, que debió haberse declarado la inconstitucionalidad de los tres preceptos impugnados. A su juicio, la tesis de la identificación no es admisible, primero, porque la denominación forma parte de la garantía constitucional de la provincia, y, a su vez, porque conduce inevitablemente a la inconstitucionalidad del art. 91.4 EAC. No cabe tampoco la tesis de la coexistencia en la medida en que no es concebible que el órgano de gobierno de un ente local pueda ser sustituido por el de otro ente local distinto, como pretendería en tal supuesto el art. 91.3 EAC. De todos modos, para el magistrado disidente lo más grave es que el Tribunal eluda pronunciarse sobre «qué sea la veguería», dejando un «amplio y preocupante» espacio de inseguridad jurídica. Argumentos similares son los ar-

---

4. Gracia Retortillo, Ricard, *La veguería...*, cit., p. 170 y ss.

güidos por el Magistrado D. R. Rodríguez Arribas en su voto particular, quien, de un modo más sintético, se muestra contrario a la posibilidad de mantener simultáneamente la constitucionalidad de los art. 91.3 y 91.4 EAC y critica duramente que el Tribunal acabe dejando en manos del legislador autonómico la determinación de la naturaleza de la veguería, lo que, a su juicio, no es más que una forma de «crear» o «aplazar» el problema.

En este contexto, 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 competencias que conserva el Estado en cuanto al régimen electoral, el régimen jurídico (competencias, órganos de gobierno, patrimonio, etc.) y hacienda de las veguerías. Las competencias estatales serán, de acuerdo con la interpretación de la Sentencia de los art. 151 y 160 EAC, mucho más limitadas si se considera que la veguería es una entidad propia (creada *ex novo* por la Generalitat) que si se parte de su identificación con la provincia. Como ya hemos dicho, en nuestra opinión, no cabe en el Estatuto la primera opción. Partiendo, pues, de la segunda de las interpretaciones, el legislador autonómico podrá, siempre con el necesario respeto a la autonomía provincial: *a*) potenciar o no el papel de la veguería en el conjunto del sistema local, a través del desarrollo legislativo de lo establecido por el legislador básico estatal en cuanto a las competencias de las provincias, así como mediante la delimitación de las funciones del art. 84.2 EAC que se le quieran atribuir a ella; *b*) proceder al desarrollo legislativo de la organización del gobierno y administración de los consejos de veguería, en el marco de la legislación básica estatal; *c*) ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que se apruebe una ley orgánica que regule el régimen electoral de las veguerías; *d*) ejercer la iniciativa legislativa ante las Cortes Generales para que se apruebe una ley orgánica que altere los límites territoriales de las provincias catalanas, teniendo en cuenta que es posible que dicha alteración se restrinja exclusivamente a su dimensión de entidad local (veguerías).

### **III. Incidencia de la Sentencia en la regulación financiera de los gobiernos locales: artículo 218.2 del Estatuto (FJ 140 de la STC 31/2010)**

El artículo 218.2 EAC reconoce a la Generalitat «la capacidad legislativa para establecer y regular los tributos propios de los gobiernos locales». Este concreto inciso del precepto ha sido objeto de impugnación, al entender los recurrentes que se trata de una competencia estatal.

La Sentencia declara la inconstitucionalidad de este inciso estatutario. Recordando su anterior jurisprudencia sentada en este punto, afirma: «Se trata, en suma, de una potestad exclusiva y excluyente del Estado que no permite la intervención autonómica en la creación y regulación de los tributos propios de las entidades locales» (FJ 140). Una estricta interpretación del Tribunal, que no salva la constitucionalidad del precepto a pesar de que se inicia con una relevante matización: el reconocimiento de aquella capacidad legislativa a la Generalitat, pero «en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado», lo que incluye, claro está, en el marco fijado por la legislación estatal sobre haciendas locales.

#### **IV. Incidencia de la Sentencia en la regulación competencial sobre los gobiernos locales: artículos 151 y 160 del Estatuto**

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

##### **1. Técnicas generales de incremento competencial**

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

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

Como novedad, el Estatuto lleva a cabo una enumeración de los tipos de competencias de la Generalitat, así como la definición de cada uno de ellos (capítulo I del título IV: art. 110 a 115 EAC). En última instancia, se pretende propor-

cionar una mayor claridad y, no menos importante, poner freno a unas interpretaciones estatales en materia competencial, que cuentan habitualmente con el aval de la jurisprudencia constitucional, que el autor estatutario considera perjudiciales para los intereses competenciales de la Generalitat.

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

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

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

c) En relación con la definición estatutaria de las competencias compartidas del art. 111 EAC (FJ 60 de la STC 31/2010). El Tribunal declara incons-

titucional el inciso de este artículo estatutario en el que se definen las bases estatales como «principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley». Según la Sentencia, en efecto, el contenido y alcance de las bases serán siempre únicamente los que se desprendan directamente de la Constitución, en los términos en que la interprete el propio Tribunal Constitucional.

En sede de gobiernos locales, concretamente, en el párrafo segundo del FJ 37, la Sentencia parece identificar las bases con «principios». En este párrafo el Tribunal Constitucional afirma que la regulación estatutaria sobre las competencias de los gobiernos locales «se superpone a los principios o bases que dicte el Estado sobre las competencias locales en el ejercicio de la competencia constitucionalmente reservada por el art. 149.1.18 de la Constitución». Afirmación que, en realidad, no supone ninguna novedad. En ese mismo fundamento, un poco antes, se cita y reproduce parcialmente los FFJJ 1 y 4 de la STC 214/1989, según los cuales corresponde al legislador estatal fijar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales de los entes locales constitucionalmente necesarios». Por lo demás, estas consideraciones del Tribunal deben ser interpretadas de conformidad con la declaración de inconstitucionalidad, indicada en el párrafo anterior, del inciso del art. 111 EAC.

*d)* En relación con la definición estatutaria de las competencias ejecutivas del art. 112 EAC (FJ 61 de la STC 31/2010). Utilizando nuevamente un criterio muy restrictivo, la Sentencia sostiene, en referencia al alcance de la potestad reglamentaria, que la atribución de competencias ejecutivas a la Generalitat no supone la atribución de una potestad reglamentaria de alcance general, sino solamente de una potestad limitada a la emanación de reglamentos de organización interna y de ordenación funcional de la competencia ejecutiva autonómica.

## 1.2. La enumeración estatutaria de materias y, dentro de ellas, la inclusión de listados de submaterias (FJ 64 de la STC 31/2010)

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

La Sentencia admite su constitucionalidad, aunque la califica de «técnica descriptiva». Y, además, somete su uso a una doble condición: operar «dentro de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado ex art. 149.1 CE».

### 1.3. El empleo estatutario de la expresión «en todo caso» en el encabezamiento de los listados de submaterias (FFJJ 59 y 64 de la STC 31/2010)

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

La Sentencia admite su constitucionalidad, pero advierte que se trata también de una técnica meramente descriptiva o indicativa de que dichas submaterias forman parte del contenido de la materia competencial de que se trate, sin que en ningún caso puedan, por el sólo empleo de aquella expresión, verse impedidas o limitadas las competencias estatales.

### 1.4. La no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales (FFJJ 37, 38 y 64 de la STC 31/2010)

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

mencionan en ningún momento el art. 149.1.18 CE ni, por supuesto, ningún otro título competencial estatal.

La Sentencia considera que la no mención estatutaria expresa de títulos competenciales estatales es perfectamente admisible. No es necesario que el Estatuto contenga cláusulas de salvaguardia de las competencias del Estado: estas competencias derivan directamente de la Constitución, en los términos en que sea interpretada por el propio Tribunal Constitucional.

## 2. Técnicas específicas de incremento competencial

Junto a las técnicas generales vistas, el nuevo Estatuto utiliza otras específicas para conseguir un incremento competencial autonómico sobre los gobiernos locales.

### 2.1. La separación estatutaria, como materias competenciales diferentes, de la organización territorial y del régimen local (FJ 94 de la STC 31/2010)

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

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

La Sentencia, en su FJ 94, plantea expresamente esta cuestión, pero, sorprendentemente, no se pronuncia sobre ella. Al menos, no de manera expresa. De la lectura del fundamento jurídico indicado, sin embargo, se deduce la posición del Tribunal, que puede sintetizarse de la siguiente manera:

*a)* El Tribunal admite implícitamente que puedan ser materias competenciales distintas. Por la razón de que, planteada concretamente la cuestión, no dice lo contrario: no declara la inconstitucionalidad de esta operación estatutaria.

*b)* El Tribunal aplica a esta nueva materia («organización territorial») las mismas reglas de distribución de competencias propias de la materia «régimen local». A pesar del tenor literal del art. 151 EAC, la Sentencia considera plenamente aplicables las bases estatales *ex art.* 149.1.18 CE, así como las demás competencias estatales que pudieran estar concernidas (por ejemplo, sobre regulación electoral). En la práctica, por tanto, resulta frustrado el intento de conseguir un incremento competencial de la Generalitat por esta vía.

## 2.2. La distinción estatutaria de contenidos dentro de la materia «régimen local» (FJ 100 de la STC 31/2010)

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 diferente régimen competencial. Así, las submaterias recogidas en el art. 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 art. 160.2 EAC, en cambio, son objeto de competencia compartida.

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

La Sentencia afirma la constitucionalidad del precepto estatutario impugnado. Pero interpretado en el sentido de que el art. 160.1 EAC atribuye a la Comunidad Autónoma competencias exclusivas «impropias», en tanto que no impide el ejercicio de la competencia básica estatal *ex art.* 149.1.18 CE. En otras palabras, la atribución competencial del art. 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. Derivado directamente del art. 149.1.18 CE, la competencia estatal sobre régimen local alcanza a la totalidad de la materia «régimen local». La consecuencia de ello, tal y como explicita el Tribunal, es que se mantiene el carácter bifronte del régimen local en toda su extensión material y, por consiguiente, el Estado puede entablar relaciones directas con los entes locales catalanes.

### 2.3. La distinción estatutaria dentro de la materia «régimen electoral local» en atención al tipo de gobierno local (FJ 100 de la STC 31/2010)

Con un discutible criterio sistemático, el Estatuto incluye dentro del art. 160 EAC, cuya rúbrica alude expresamente a la materia «régimen local», un tercer apartado dedicado a la materia «régimen electoral local». No nos detenemos ahora a examinar la relación existente entre ambas materias relativas a los gobiernos locales. Sí que recordamos, en cambio, que, según reza el art. 160.3 EAC, la competencia de la Generalitat se hace depender del tipo de entidad local de que se trate: se le atribuye competencia exclusiva solamente respecto a «los entes locales creados por» ella, advirtiéndose seguidamente que tal cosa se afirma «con la excepción de los constitucionalmente garantizados». Adquiere aquí relevancia la discusión, ya apuntada, acerca de la naturaleza de la vejería estatutaria y de su encaje con la provincia constitucional.<sup>5</sup>

La Sentencia confirma la constitucionalidad de este precepto estatutario pero interpretado de la siguiente manera:

*a)* Respecto a los entes locales constitucionalmente garantizados: la Generalitat no tiene competencia. La competencia corresponde al Estado.

*b)* Respecto a los entes locales creados por la Generalitat (no constitucionalmente garantizados): a pesar de que el art. 160.3 EAC atribuye competencia exclusiva a la Generalitat, hay que entenderlo compatible con la competencia del Estado en relación con el establecimiento del régimen electoral general (art. 149.1.1 CE en conexión con el art. 81.1 CE), competencia estatal «que se extiende a todos los entes locales y que no precisa ser confirmada por el Estatuto».

---

5. Véase el apartado II.2.3 de este trabajo.

## RÉGIMEN LOCAL

Josep Mir Bagó\*

La STC 31/2010 dedica al régimen local los fundamentos jurídicos 36, 37, 38, 39, 40, 41 y 100, que tienen por objeto dilucidar la constitucionalidad genérica del capítulo VI del título II («El gobierno local») y la específica de los artículos 84.2 y 3 (régimen jurídico y determinación de las competencias locales), 86.5 (control jurídico de los actos y acuerdos locales), 83.1, 90 y 91 (veguerías) y 160 (competencias de la Generalitat en materia de régimen local) del EAC.

El contenido de los fundamentos 36, 37, 38 y 100 no merece ser puesto de relieve en un comentario como el presente, ya que estos se limitan a aplicar más o menos mecánicamente elementos suficientemente conocidos de la jurisprudencia constitucional (bifrontalidad del régimen local, capacidad del Estado y de las Comunidades Autónomas para determinar las competencias locales referida a los ámbitos competenciales respectivos...), enfatizando las tesis más favorables a las competencias estatales, con reiteradas referencias a salvar en cualquier caso las bases estatales en la materia. Asimismo, concluyen desestimando la impugnación genérica de inconstitucionalidad del capítulo sobre gobierno local y las específicas que afectan a los artículos 84.2 y 3, 86.5 y 160 EAC.

Mayor interés tienen los fundamentos 39, 40 y 41, relativos a los artículos 83.1, 90 y 91 EAC, sobre las veguerías, especialmente en lo que se refiere a la relación entre provincias y veguerías.

La intención inicial del nuevo EAC era la de simplificar la organización territorial de Cataluña, sustituyendo la dualidad comarca/provincia del EAC 1979 por una única división intermedia (la veguería), en la que debería concurrir la doble condición de ente local y de división para la organización de los servicios de la Generalitat en el territorio. Esta intención inicial se frustró parcialmente en la tramitación del anteproyecto en el Parlamento de Cataluña, que acabó manteniendo los consejos comarcales, si bien con menor relieve que las veguerías. Y se diluyó en una notable ambigüedad en la tramitación del Estatuto en las Cortes, que dio lugar a una veguería ente local y división de la Administración de la

---

\* Josep Mir Bagó, profesor titular de derecho administrativo de la Universidad Pompeu Fabra.

Generalitat, en eventual coexistencia con unas provincias cuyos límites sólo pueden ser modificados por ley orgánica, y con unos consejos de veguería que en cualquier caso tienen que sustituir a las diputaciones provinciales.

La regulación estatutaria vigente de las veguerías ofrece una razonable determinación de cuáles deben ser sus funciones y finalidades básicas (ente de gobierno local, con finalidades de cooperación local, hasta el punto de que el consejo de veguería sustituye a las diputaciones provinciales, y división territorial para la organización de los servicios de la Generalitat) y resulta muy ambigua a la hora de determinar el ámbito territorial y la naturaleza jurídica (no queda claro si las veguerías tienen que coincidir con las provincias, dado que las primeras deben ser creadas y modificadas por ley del Parlamento, mientras que los límites de las segundas deben ser fijados por ley orgánica, y tampoco queda clara la coexistencia de una veguería que la Generalitat puede regular plenamente en tanto que institución propia con una provincia que de alguna manera debe ser definida por la legislación básica del Estado, en tanto que ente de gobierno local constitucionalmente garantizado).

Esta ambigüedad tiene su causa en la voluntad de dejar implícitamente abierta al EAC la posibilidad de disociar por disposición legal la función de ente local de la provincia (que tiene su expresión institucional en la diputación provincial) de las de circunscripción electoral y de división de los servicios y funciones del Estado en el territorio. De manera que, al amparo de una lectura abierta del artículo 141 CE, la eventual pervivencia de una división de Cataluña en cuatro provincias no fuera obstáculo para que la dimensión de ente local de las mismas se pudiera atribuir legalmente a «otras agrupaciones de municipios», concretamente a las veguerías, e incluso no a cuatro, sino a seis o siete veguerías, si esta fuera la voluntad del Parlamento de Cataluña.

A pesar de la deliberada, e intencionada, ambigüedad, la regulación estatutaria de la veguería no acaba de pasar por el filtro de la STC 31/2010, que condiciona la constitucionalidad de los artículos 90 y 91 EAC a que sean interpretados en determinados términos, interpretaciones que en el caso de los apartados 3 y 4 del artículo 91 se convierten en incompatibles entre sí.

Los fundamentos 40 y 41 tratan de reconducir la ambigüedad de la regulación estatutaria a dos grandes opciones de regulación futura de la veguería: la de convertirse en ente local propio de Cataluña, adicional a la provincia, por un lado, o la de asumir la función de gobierno local que la Constitución atribuye a la provincia, por el otro.

En el primer caso, sería plenamente adecuado a la Constitución el artículo 91.4 EAC, según el cual «la creación, la modificación y la supresión, y también

el despliegue del régimen jurídico de las veguerías, son regulados por ley del Parlamento». En cambio, no lo sería el artículo 91.3, según el cual «los consejos de veguería sustituyen a las diputaciones».

En la segunda interpretación, en cambio, la de que la veguería asuma el papel de gobierno local de la provincia, de manera que los consejos de veguería sustituyan a las diputaciones provinciales, resultaría plenamente adecuado a la Constitución el artículo 91.3 EAC, entendiéndose que la sustitución de las diputaciones por los consejos de veguería se refiere a un simple cambio de denominación, pero no lo sería la primera parte del artículo 91.4, ya que si la veguería asume la función constitucional de gobierno local de la provincia, su regulación «está indisponible para el legislador autonómico».<sup>1</sup>

En definitiva, aunque no se recoge expresamente en estos términos en el fallo de la STC, la interpretación establecida por el fundamento 41 hace que resulte inevitablemente inconstitucional o bien el artículo 91.3 EAC o bien la primera parte del 91.4, según cuál sea la opción legal de institucionalización y regulación de las veguerías.

A raíz de esta Sentencia las principales opciones de institucionalización de las veguerías en tanto que entes locales son las siguientes:

En primer lugar, limitar a que los consejos de veguería sustituyan nominalmente a las diputaciones provinciales. Según la STC, esta opción no plantea ningún problema de constitucionalidad si las veguerías coinciden territorialmente con las cuatro provincias actuales. En este caso se frustraría la idea de organizar Cataluña en seis o siete veguerías y habría que dar marcha atrás al proceso que desde hace años se viene desarrollando de organizar los servicios de la Generalitat en el territorio en siete veguerías o demarcaciones.

Para evitar esta frustración y poder instituir una organización basada en seis o siete veguerías, cuyos consejos sustituyeran válidamente a las diputaciones provinciales, la solución a que implícitamente nos lleva la STC es a promover la modificación por ley orgánica de la división provincial de Cataluña, de manera que esta coincida con el mapa de las veguerías. Las consecuencias electorales y de

---

1. Por cierto, en este punto el antepenúltimo párrafo del fundamento 41 se excede al limitar las competencias autonómicas de régimen local, ya que parece proyectar a todo el régimen jurídico de las diputaciones la función reservada en exclusiva a las leyes orgánicas para modificar los límites provinciales. Este exceso sólo se puede entender como un lapsus, que deja vigente la posibilidad de que en la creación, modificación, supresión y despliegue del régimen jurídico de las provincias, en tanto que entes locales, y de las veguerías que eventualmente las sustituyen se aplicaría la regla de la competencia compartida entre bases estatales y desarrollo autonómico, limitándose la indisponibilidad total para el legislador autonómico a la alteración de los límites provinciales.

multiplicación de instancias territoriales judiciales pueden frenar la viabilidad de esta opción.

Se puede explorar una tercera vía, que no parece excluida expresamente por la STC: que, sin alterar el número de provincias (como mucho modificando parcialmente por ley orgánica alguno de sus límites), la Generalitat pueda instituir una organización en seis o siete veguerías, cuyos límites coincidan en todo caso con los exteriores de las provincias, y sean la legislación básica de régimen local y la orgánica del régimen electoral las que den cobertura a la posibilidad de que la dimensión de gobierno local de la provincia pueda ser atribuida por la Generalitat a las veguerías, aunque en algunos casos ello pueda comportar que la dimensión de ente local de una provincia corresponda a la suma de dos veguerías.