



INFORME

Síntesis del marco legislativo de la Administración local en Cataluña

Por **MERCE MONTSERRAT MOLINER**

Abogado. Diputación de Barcelona

★ Legislación actual

El marco legislativo de la Administración local, vigente en la actualidad, está configurado, en primer lugar y todavía, por la ley de Régimen Local, texto articulado, aprobado por decreto de 24 de junio de 1955, desarrollada por los correspondientes reglamentos, de Población y Demarcación Territorial, de 1952; de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Corporaciones Locales, de 1952; de Servicios, de 1955; de Bienes, de 1955; de Contratación, de 1953, y de Funcionarios, de 1952. Estos Reglamentos están vigentes en todo aquello que no se oponga al texto articulado aprobado por real decreto 3.046/1977, de 6 de octubre, que articula parcialmente la ley 41/1975, de bases del Estatuto de Régimen Local. Y por el Reglamento de Haciendas Locales, de 1952, vigente en su parte no derogada, en todo aquello que no se oponga a las normas aprobadas por el real decreto 3.250/1976, sobre ingresos de las Corporaciones Locales. Normas provisionales para la aplicación de las disposiciones de la mencionada ley 41/1975.

Dicha ley 41/1975, de 19 de noviembre, aprobó las bases del Estatuto de Régimen Local, pero la ley 1/1977, de 4 de enero, para la reforma política, con categoría de ley fundamental, derogada por la Constitución, supuso un cambio en el sistema constitucional, al que no podían resultar ajenas las normas que regulan el Régimen Local. Por lo cual, no se llegó a promulgar el correspondiente texto articulado, sino solamente los mencionados desarrollos parciales. El resto fue derogado por la ley 41/1978, de 7 de octubre.

En Cataluña hay que tener en cuenta, además, el **real decreto 2.115/78, de 26 de julio, sobre Transferencias de competencias de la Administración del Estado a la Generalitat de Catalunya**, en materia de Interior, Turismo, Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas, y Transportes.

Las competencias que se transferían en materia de Interior eran las de Organización, Régimen Jurídico, Bienes y Servicios de las Corporaciones Locales, y se recogen en la Sección Primera del Capítulo Primero, artículos 1, 2 y 3.

Debemos referirnos también, como legislación vigente en Cataluña, al **Estatuto de Catalunya**. En primer lugar, a su artículo 5, en el que se dice que la Generalitat estructurará su organización territorial en municipios y comarcas, pudiendo crear, también, **demarcaciones supracomarcas**, agrupaciones basadas en hechos urbanísticos y metropolitanos (posibilidad que no tiene en cuenta el Tribunal Constitucional, como veremos después). Se establece, por otra parte, que una ley del Parlamento regulará la organización territorial de Catalunya, garantizando la autonomía de las diferentes entidades territoriales. Y finalmente, se refiere a la provincia como entidad local y como división territorial para el cumpli-

miento de las actividades del Estado, de conformidad con lo previsto en los artículos 137 y 141 de la Constitución.

En segundo lugar, al artículo 9, 8, en el que se establece que la Generalitat de Catalunya tiene competencia exclusiva sobre régimen local, sin perjuicio de lo dispuesto en el número 18 del apartado 1 del artículo 149 de la Constitución («El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...18. Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas...; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas...».)

Hay que hacer mención, también, en última instancia, a la **Constitución Española**, en su título VIII, sobre Organización Territorial del Estado. El artículo 137 dice que el Estado se organizará territorialmente en Municipios, Provincias y las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades tienen autonomía para la gestión de sus intereses respectivos.

El artículo 140 garantiza la autonomía de los municipios, que gozarán de personalidad jurídica plena, correspondiendo su gobierno y administración a los Ayuntamientos. Y el artículo 141 define la provincia como una entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios, y como división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado. El gobierno y la administración autónoma de las provincias corresponden a las Diputaciones u otras Corporaciones de carácter representativo. Establece, también, que se podrán crear **agrupaciones de municipios diferentes a las provincias** (otra posibilidad que tampoco contempla la Sentencia del Tribunal Constitucional).

El capítulo tercero de la Constitución habla de las Comunidades Autónomas. El artículo 148, 2, les otorga la competencia sobre las funciones que correspondan a la Administración del Estado sobre las Corporaciones Locales, cuya transferencia autorice la legislación sobre Régimen Local. El artículo 149, 18, ya mencionado, habla de las competencias exclusivas del Estado en esta materia. Y, en último lugar, el artículo 152, 3 autoriza a los Estatutos de las Comunidades históricas a establecer circunscripciones territoriales propias a través de la agrupación de municipios limítrofes, que gozarán de plena personalidad jurídica.

★ Marco de referencia de futuro

La **Ley 6/1980 de Transferencia urgente y plena de las Diputaciones catalanas a la Generalitat**, en su exposición de motivos, considera como etapa previa y necesariamente provisional a la transformación profunda de la Administración Local de Catalunya, la transferencia a la Generalitat por parte de las Diputaciones, de las competencias y los servicios que les

● Síntesis del marco legislativo de la Administración local en Cataluña

son propios. Esta transformación de la administración local de Catalunya es el objetivo a alcanzar por el Parlamento que tendrá que establecer una nueva ordenación territorial catalana, basándose en el fortalecimiento de la vida municipal, la institucionalización administrativa de las comarcas y el establecimiento de entidades supracomarcales que se adapten mejor que las provincias a las necesidades de la sociedad catalana actual.

El artículo 9 crea los **Consells Territorials** de Barcelona, Girona, Tarragona y Lleida, como los nuevos entes locales para el gobierno y la administración autónoma de las provincias. El ámbito territorial será el de las comarcas comprendidas en las cuatro provincias. Son corporaciones públicas de naturaleza local integradas por representantes de cada una de las comarcas. Funcionarán en régimen de autonomía administrativa y tendrán competencia para preparar los inventarios de necesidades, a los efectos de elaboración de los programas y de las actuaciones de la Generalitat en materia de obras y servicios de interés local y comarcal; proponer estas actuaciones, evacuar consultas, elaborar los estudios necesarios, etc. Se prevé también la creación de servicios territoriales de los Departamentos de la Generalitat y para su coordinación el Consell Executiu podrá nombrar delegados para el ámbito territorial de todos y cada uno de los Consells Territorials.

Según la **Sentencia del Tribunal Constitucional**, dictada en el recurso de inconstitucionalidad de la citada Ley, los artículos 137 y 141 de la Constitución contienen una garantía de la autonomía provincial, ya que la provincia no es sólo circunscripción electoral o división territorial para el cumplimiento de las actividades del Estado, sino también, y, de manera muy precisa, «Entidad Local» con autonomía para la gestión de sus intereses. La Constitución no precisa cuáles son estos intereses ni el mínimo de competencias que para atender a su gestión el legislador ha de atribuir a la provincia. Pero prefigura una distribución vertical del poder público entre entidades de diferente nivel, que son fundamentalmente el **Estado**, titular de la **soberanía**, las **Comunidades Autónomas**, caracterizadas por su **autonomía política**, y las **Provincias y Municipios**, dotados de **autonomía administrativa** y con ámbito diferente.

La creación de las Comunidades Autónomas incide no sólo sobre las competencias de los órganos generales del Estado, sino también sobre las atribuidas a las provincias, en la medida en que respondan al interés general de la Comunidad. Por otra parte, la Constitución contempla también la posibilidad de crear agrupaciones de municipios diferentes de la provincia que pueden ejercer competencias anteriormente provinciales. Las dos cosas producen una cierta reducción en el contenido propio de la autonomía provincial. Pero esto no puede implicar la desaparición de la provincia.

Para el Tribunal Constitucional, la Ley 6/1980 de la Generalitat pretende sustituir las Diputaciones por los Consells Territorials, a los cuales no da ninguna de las potestades básicas provinciales, sino que limita sus competencias a las de estudio y propuesta. No respeta las condiciones mínimas que permiten considerar subsistente la autonomía de las provincias.

Corresponde al Estado la fijación de criterios básicos de régimen jurídico en materia de organización y competencia de general aplicación en todo el Estado. Esta fijación no puede implicar, en ningún

caso, el establecimiento de un régimen uniforme para todas las entidades locales del Estado, sino que ha de permitir diversas opciones, ya que la potestad normativa de las Comunidades Autónomas no es, en estos casos, de carácter meramente reglamentario. Respetando estas condiciones básicas, las Comunidades Autónomas podrán legislar libremente (lo que representa de alguna manera una vía intermedia, pues la interpretación que hace el Gobierno del término «régimen jurídico» en el Proyecto de Ley de Bases es demasiado extensiva y vacía de contenido las competencias correspondientes a las Comunidades Autónomas).

El término «condiciones básicas» es difícil de definir precisa y apriorísticamente. Debemos referirnos al **Proyecto de Ley de Bases de Régimen Local**, que define la provincia, al igual que la Constitución, como entidad local con personalidad jurídica propia, determinada por la agrupación de municipios. Y considera al Municipio como entidad local básica y a la provincia como entidad local determinada por la agrupación de municipios.

Establece competencias municipales de tres tipos: 1) Las propias del municipio. 2) Las compartidas con otras Administraciones Públicas. 3) Las que puedan asumir por delegación o transferencia de la Administración del Estado o de las Comunidades Autónomas.

★ Análisis comparativo entre competencias de ambas legislaciones

Resulta difícil establecer una comparación concreta entre la Ley de Régimen Local de 1955 y el Proyecto de Ley de Bases elaborado actualmente por el Gobierno, ya que éste es demasiado ambiguo. De un estudio comparativo de las competencias que se mencionan resulta más exhaustiva la Ley de 1955, pero el Proyecto de Ley contiene fórmulas genéricas, quizá más amplias y abiertas que, en caso de aprobarse el Proyecto, deberían ser concretadas reglamentariamente.

★ Conclusiones

La sentencia del Tribunal Constitucional, la Ley 6/1980 de la Generalitat y el Proyecto de Ley de Bases de Régimen local elaborado por el Gobierno coinciden en la necesidad de una entidad local situada entre el Municipio —entidad local básica— y la Comunidad Autónoma —entidad con autonomía política.

Queda muy indefinida todavía la posible nueva organización territorial de Catalunya, mientras la Generalitat no legisle sobre la estructura territorial de la administración supramunicipal y hasta que no se conozca el alcance de las normas dictadas por el Estado. Parece que la política de organización territorial de Catalunya debería estar orientada a atribuir competencias que los pequeños Municipios no pueden ejercitar, a unas nuevas entidades, las **comarcas**, las cuales, más que una institución de descentralización de la Generalitat, o un sustitutivo de las Diputaciones, deberían constituir un camino de solución de los problemas municipales.

Por encima de estas comarcas es necesario un nivel, que, dadas las perspectivas actuales, son las Diputaciones, pero que podrían ser otro organismo, y en ambos casos con más funciones y competencias que las actuales y con un enfoque diferente al tradicional.