

RÈGIM LOCAL

Antoni Bayona Rocamora*

L'Estatut d'autonomia de 2006 (EAC) incorpora com a novetat important, respecte de l'Estatut anterior, un tractament molt més ampli i complet dels aspectes relatius al govern local i a l'organització territorial de Catalunya (article 2.3 i capítol VI del títol II).

Aquest tractament estatutari se centra en dos eixos bàsics. El primer és el desplegament dels aspectes relacionats amb l'autonomia local, prenent com a referència especial la posició del municipi com a nivell local bàsic. El segon és el disseny del sistema de governs locals de Catalunya, que pivota a l'entorn del municipi i de les vegueries, sens perjudici de la continuïtat de les comarques i de la existència d'altres ens locals.

Pel que fa al primer aspecte, la Sentència del Tribunal Constitucional (STC) sobre l'Estatut no qüestiona el contingut estatutari, sens perjudici de les consideracions que fa sobre el règim de distribució de competències en matèria de règim local. Pel que fa al segon aspecte, la STC formula una declaració interpretativa sobre els articles 90 i 91.3 i 4 en relació amb la creació de les vegueries com a nous ens locals de Catalunya.

En l'àmbit de la distribució de competències sobre el règim local, l'article 160 EAC distingeix entre les submatèries que són competència exclusiva de la Generalitat que s'esmenten a l'apartat 1 i la resta d'àmbits on entraria en joc la competència compartida, és a dir, on seria possible l'existència de normes bàsiques estatals dictades amb fonament a l'article 149.1.18 de la Constitució espanyola (CE). L'apartat 3 del mateix article 160 reconeix a la Generalitat la competència exclusiva per regular el règim electoral dels ens que creï, a excepció dels garantits constitucionalment (expressió que cal entendre referida als municipis i les províncies). Finalment, per tenir la panoràmica completa, cal esmentar que l'article 218.2 EAC reconeixia a la Generalitat la capacitat per regular els tributs propis dels ens locals dins el marc establert per la normativa estatal.

Amb relació a l'article 160 EAC, el Tribunal Constitucional (TC) no formula cap declaració d'inconstitucionalitat o interpretativa, però això no signifi-

* Antoni Bayona Rocamora, lletrat del Parlament de Catalunya.

ca que no hi hagi un impacte de la Sentència sobre la interpretació d'aquestes competències. En aquest sentit, les competències exclusives de l'apartat 1 es veuen indefectiblement afectades per la declaració interpretativa sobre l'article 110 EAC, que és el que es refereix genèricament a les competències exclusives de la Generalitat, en relació amb les quals el TC vol deixar clar que la noció estatutària d'exclusivitat no exclou la possible aplicació dels títols competencials exclusius de l'Estat que resulten de l'article 149.1 CE, i en aquest cas, concretament, de l'apartat 18 relatiu a les bases del règim jurídic de les administracions públiques.

D'altra banda, en una lectura molt discutible de la competència sobre els aspectes electorals locals, el FJ 100 de la Sentència fa una lectura molt extensiva d'aquesta competència estatal, que es podria arribar a entendre que afecta tots els ens locals, fins i tot els que són de creació estrictament autonòmica i no estan constitucionalment garantits. Si això fos així, es produiria una regressió molt important en un àmbit en el qual s'accepta pacíficament la competència de la Generalitat.

En aquesta mateixa línia també cal esmentar la declaració d'inconstitucionalitat de l'incís de l'article 218.2 EAC, que reconeixia a la Generalitat la capacitat per poder regular els tributs locals. Tot i que aquesta capacitat estava condicionada al marc previ de la normativa estatal, la Sentència aplica en aquest cas, sense matisos, la idea que la potestat tributària originària és competència exclusiva de l'Estat d'acord amb els articles 31.1, 133.1 i 149.1.14 CE, i oblida que amb l'habilitació prèvia d'una llei estatal les comunitats autònomes poden crear i regular tributs propis (LOFCA) i que aquest mateix principi pot ser extensible, per tant, als tributs locals, si així ho preveu la legislació d'hisendes locals.

Pel que fa als aspectes relatius a l'organització territorial, la STC formula una lectura especialment restrictiva de la potestat organitzativa que la Generalitat pot desplegar en aquest àmbit. Els tímids intents d'interiorització de l'organització local que conté l'EAC, i que se centren sobretot en l'àmbit supramunicipal i en la figura de les vegueries, queden molt debilitats per la Sentència.

En aquest sentit, la Sentència recorda que la província és un ens local garantit per la Constitució i que ha d'existir també a Catalunya, amb la qual cosa nega la possibilitat d'una substitució plena d'aquest nivell per un ens de nova creació autonòmica. La Sentència reforça la idea de dualitat del govern local envers l'Estat i la Generalitat, afirmant que cal distingir entre l'organització del govern local *de* Catalunya i el govern local *de* l'Estat *a* Catalunya. Aquesta doctrina té com a conseqüència més directa que els municipis i les províncies, com a

ens locals garantits, queden en l'òrbita del segon escenari amb el que això significa per al protagonisme de les competències estatals.

Situats en aquest context, la Sentència aborda les vegueries de dues maneres possibles. Bé considerant que poden ser òrgans de govern local de caràcter autonòmic que la Generalitat crea en «concurrència» amb les diputacions provincials, bé considerant que les vegueries, o més exactament els consells de vegueries, poden substituir les diputacions. En el primer cas, el TC considera que la Generalitat disposa d'àmplies competències per a la seva creació, modificació o supressió i per establir el seu règim jurídic. Tanmateix, en la segona hipòtesi, el TC limita la competència de la Generalitat al que considera com un simple canvi de *denominació* de la província a Catalunya, supòsit que no impediria a l'Estat establir la regulació bàsica aplicable a les diputacions, així com el seu règim electoral, i que significaria també la necessària coincidència geogràfica de les vegueries amb les províncies, sens perjudici d'una eventual modificació per llei orgànica estatal d'acord amb l'article 141.1 CE.

En relació amb aquesta doctrina, cal destacar diversos aspectes. En primer lloc, la impossibilitat que la creació de les vegueries pugui donar lloc a una veritable organització alternativa a la província en l'àmbit del govern local supramunicipal. Com a nous ens, només es podrien crear sens perjudici de les diputacions, la qual cosa donaria encara més complexitat a un sistema de govern local ja de per si força dens, després de la creació l'any 1987 de les comarques. En segon lloc, la reducció dels efectes dels articles 90 i 91 de l'EAC a una operació més pròpia de maquillatge estètic que no pas de canvi real; les vegueries seran les diputacions però amb un altre nom i les competències de la Generalitat envers aquestes substancialment idèntiques a les que ja tenia sobre les diputacions d'acord amb la Llei de bases de règim local.

Finalment, cal comentar que els efectes de la STC no s'exhaureixen en aquest cas sobre l'organització local, sinó que també s'estenen a l'àmbit de l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori. L'article 90 EAC dóna a la vegueria la doble dimensió de territori on s'exerceix el govern local de cooperació intermunicipal i que serveix també com a divisió territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat. Per tant, des d'aquesta darrera perspectiva, la vinculació que s'estableix entre el caràcter local de la vegueria i les demarcacions provincials, si s'aplica per la fórmula dels consells de vegueria com a substitutius de les diputacions, pot comprometre i condicionar seriosament la capacitat d'autoorganització de la Generalitat pel que fa a la determinació del seu propi model territorial.

EL RÈGIM LOCAL DE CATALUNYA I LA VIABILITAT D'ARTICULACIÓ D'UNA PLANTA POLÍTICA I ADMINISTRATIVA PRÒPIA DESPRÉS DE LA SENTÈNCIA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 28 DE JUNY DE 2010*

Josep Ramon Fuentes i Gasó**

1. La divisió territorial prevista a l'Estatut i la pervivència de la província a Catalunya

El vigent Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC), sota la rúbrica d'«el govern local»,¹ ordena la planta territorial del nostre país sobre la base de dos ens territorials locals bàsics: municipis i vegueries (articles 2.3 i 83.1). L'EAC preveu també les comarques com a ens supramunicipal per a la gestió de serveis municipals (article 83.2 EAC) i la possible existència d'altres entitats locals supramunicipals que creï la Generalitat (article 83.3 EAC). L'actual text estatutari, però, no fa cap esment a la província, a diferència del que s'esdevenia amb el seu predecessor de 1979, que preveia de manera forçada a l'article 5.4 la província com a ens local.

Davant d'aquesta perspectiva es plantegen dues qüestions obertes, que són, de fet, les que els recurrents del text estatutari han obligat a resoldre al Tribunal Constitucional (TC) espanyol arran de la impugnació dels articles 83.1, 90 i 91 de l'EAC. En primer lloc, si la província ha d'existir en tot cas arreu del territori espanyol i, en segon lloc, quin és poder de disposició del legislador català sobre la província de l'EAC.

S'ha afirmat mantes vegades, tant per la doctrina com per la jurisprudència constitucional, que l'autonomia provincial que garanteix l'article 141 de la

* Aquest text ha estat redactat amb la col·laboració del Dr. Josep Maria Sabaté i Vidal, professor associat de dret administratiu de la Universitat Rovira i Virgili.

** Josep Ramon Fuentes i Gasó, professor titular de dret administratiu i director de la Càtedra Antoni Pedrol i Rius, d'estudis jurídics locals, de la Universitat Rovira i Virgili.

1. En aquest sentit, cal fer referència al *Document de bases per a l'elaboració d'un avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya*, Tarragona, maig de 2007, i a l'Avantprojecte de llei de governs locals de Catalunya, realitzat en virtut d'un conveni entre el Departament de Governació i Administracions Públiques de la Generalitat de Catalunya i la Universitat Rovira i Virgili (URV), de 5 de novembre de 2007, sota la coordinació del Dr. Josep Ramon Fuentes i Gasó, professor titular de dret administratiu, del Sr. Jaume Renyer i Alimbau, del Sr. Juan Ignacio Soto Valle i la secretaria tècnica del Sr. Francesc Xavier Forcadell i Esteller, tots tres professors associats de dret administratiu d'aquesta Universitat.

Constitució espanyola (CE) és de segon grau, per comparació amb l'autonomia municipal. De fet, a diferència del que s'esdevé amb els municipis una bona part de les províncies espanyoles presenten un règim jurídic singular. Aquest és el cas, en primer lloc, de les comunitats autònomes uniprovincials on la província ha *elevat* el seu rang (STC 32/1981, FJ 3r). És el cas també dels territoris històrics bascos, amb un règim orgànic i competencial clarament especial. I és també el cas de les províncies canàries, on l'estructura orgànica i competencial dels seus ens provincials és merament testimonial.²

Aquesta situació reconeguda o establerta per la mateixa legislació bàsica estatal esdevé un indicatiu revelador que la CE admet diferents tipus de províncies i, en conseqüència, d'autonomies provincials. Ara bé, aquesta disparitat de règims esdevé a judici del TC també reveladora, a l'empara de l'article 141.1 CE, de la indisponibilitat de la seva existència i d'un *estàndard* funcional mínim³ que els estatuts d'autonomia han de respectar. Aquest *estàndard* ha estat identificat pel TC amb les funcions de cooperació i assistència als municipis i la capacitat de despesa per complir amb aquestes funcions.⁴

2. L'encaix constitucional dels articles 83, 90 i 91 de l'EAC segons la STC de 28 de juny de 2010

Amb aquests antecedents el TC es va enfrontar a la impugnació dels articles 83.1, 90 i 91 de l'EAC, i de la Sentència podem desgranar a grans trets les conclusions següents que, a criteri del tribunal, es destil·len ineludiblement de la regulació constitucional de la província:

a) En primer lloc, el TC considera al fonament jurídic 4t que el fet que l'EAC no faci esment exprés a la província *«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 personalidad 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 am-*

2. Vid. Velasco Caballero, F., «Estatutos de Autonomía y Régimen Local», ponència impartida amb motiu de la jornada El Régimen Local tras la Aprobación de los Nuevos Estatutos de Autonomía, que va tenir lloc el dia 7 d'octubre de 2009 a la seu de les Corts d'Aragó.

3. *Ibidem*.

4. En aquest sentit, *vid.* les sentències TC 27/1987, 109/1998 i 48/2004, entre d'altres.

bos 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 segon lloc, la definició estatutària de la vegueria com a govern local en l'àmbit intermunicipal de cooperació (article 90 EAC) es correspon amb la definició constitucional de la província com a ens local contingut a l'article 141.2 CE.

c) D'acord amb aquestes constatacions, el TC considera que la previsió estatutària de l'existència de les vegueries no perjudica l'existència de la província en cap de les seves vessants, en tant que no pot suposar la supressió de les províncies a Catalunya ni la de les seves funcions constitucionals. I, en aquest sentit, podria donar lloc a dues opcions de desenvolupament legislatiu plenament constitucionals: la primera, una configuració de la vegueria com un ens local propi de Catalunya i diferent de la província, amb la qual ha de conviure, respectant la seva autonomia; la segona, que la vegueria no sigui una nova entitat local, sinó simplement la denominació de la província a Catalunya (FJ 41).

Aquesta darrera opció és a criteri del TC la que sembla desprendre's de l'article 91.3 EAC, conforme al qual els consells de vegueria –com a «òrgans de govern i administració autònoma de la vegueria» (article 91.1 EAC)– substitueixen les diputacions. Aquesta possibilitat és perfectament constitucional, tenint en compte que *«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».*⁵

No obstant això, aquesta interpretació comporta, a criteri del TC, uns condicionants que poden llastar de manera molt important la potestat ordenadora en matèria de règim local del Parlament de Catalunya respecte a les vegueries i els seus òrgans de govern. El TC considera que *«de sustituir los Consejos de ve-*

5. Fonament jurídic 41è.

guería 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). Ara bé, en tot cas, aquesta interpretació no pot portar-nos a entendre que la capacitat legislativa del nostre Parlament envers els consells de vegueria és menor que la que ara tenia amb relació a les diputacions.⁶ A favor d'aquesta tesi hauríem de recordar que no tot allò contingut en la legislació bàsica de l'Estat es correspon pròpiament amb la garantia institucional de l'autonomia provincial.⁷

Quant als anomenats «*efectos estrictamente autonómicos*», segons el TC, de la vegueria, d'acord amb el Dictamen 11/2010 del Consell de Garanties Estatutàries,⁸ com que l'EAC configura la vegueria com a únic àmbit territorial, ja sigui a efectes de l'Administració local, com la de la Generalitat, caldria concloure que l'actual mapa de descentralització de l'Administració de la Generalitat no podrà transformar-se en veguerial, llevat que tornem a un mapa quadriprovincial. Així doncs, tret de la modificació de límits provincials, la possibilitat de fer un mapa veguerial diferent es trobaria absolutament vedada. I, en la pràctica, les previsions estatutàries restarien en gran part inaplicables.

3. Opcions per al legislador català després de la STC de 28 de juny de 2010

Davant la interpretació constitucional formulada pel TC espanyol en aquesta Sentència són diverses les opcions que s'obren per desenvolupar el text estatutari amb relació a les vegueries:

- a) Una primera permetria d'organitzar de manera absolutament autònoma el règim veguerial, bo i considerant la vegueria com un ens local estrictament diferent de la província, amb la qual hauria de conviure, tot

6. *Vid.* l'Informe sobre la STC que resol el recurs d'inconstitucionalitat presentat per 50 diputats i senadors del PP contra l'EAC redactat per un grup d'experts per encàrrec del president del Generalitat, punt 4.3, *in fine*, paràgraf penúltim.

7. En aquest sentit es manifesta, entre d'altres, la STC 159/2001, de 5 de juliol, fonament jurídic 4t: «*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 juliol, sobre el projecte de llei de vegueries.

respectant la seva autonomia. Sembla que aquesta opció hauria de ser descartada per barroca i contrària a l'esperit simplificador amb què foren redactats els preceptes estatutaris i també perquè la substitució de les diputacions pels consells de vegueria esdevindria contrària a la CE.

b) Una segona consistiria a fer una lectura literal de la STC i del text estatutari en el sentit de considerar que el Parlament de Catalunya podria crear vegueries sempre que hi hagués una *coincidència geogràfica* entre aquestes i les províncies existents, sense que, en cap cas, el legislador català pugui crear, suprimir o modificar províncies, entenent que, a efectes merament autonòmics, es podrien crear les vegueries dins dels límits externs de les actuals províncies, que subsistirien a efectes estatals. Aquesta és una opció que no contradiria en res la lletra de la CE ni de l'EAC; això no obstant és una opció que caldria descartar si considerem la interpretació que en fa el TC quan redueix l'abast de la vegueria a una qüestió merament terminològica: «...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 és la més limitadora de la potestat ordenadora del Parlament de Catalunya, ens aboca a una situació en la qual la Generalitat necessitaria la col·laboració del legislador estatal per tal de donar-li plena aplicació i l'esperit amb què van ser redactats els preceptes estatutaris referits a la vegueria.

Així, les vegueries només es podrien crear succeint estrictament les quatre províncies en les quals l'Estat ha dividit el nostre país. La modificació d'aquesta planta, és a dir, la creació d'altres vegueries, comportaria ineludiblement una acció legislativa estatal, no només per modificar simplement els límits provincials sinó per a la mateixa creació de la vegueria. Això obligaria a comptar amb el concurs de les Corts espanyoles, que haurien d'aprovar una llei orgànica per a la modificació, si bé es condicionaria, fins i tot, l'organització de l'Administració de la Generalitat, tenint en compte que, d'acord amb l'article 90.1 EAC, la vegueria és també la divisió territorial adoptada per la Generalitat per a la organització territorial dels seus serveis.⁹

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

La dificultat d'aquest escenari –si tenim en compte també les implicacions electorals que la modificació de la planta provincial provoca a nivell estatal– és gairebé insalvable, si pensem en la planta actual de l'Administració de la Generalitat basada en set delegacions territorials. En aquest cas, o bé s'estableix un règim especial a la Llei orgànica 5/1985, de règim electoral general,¹⁰ amb les dificultats enormes que també això comporta, o bé únicament seria possible abordar la divisió de la Catalunya central –l'única amb un pes demogràfic suficient per constituir-se a tots els efectes en província estatal– des d'un punt de vista estrictament tècnic, però igualment difícilment viable des del punt de vista polític.

Segurament, tenint en compte tot això, caldria considerar potser la necessitat de reformular aquesta divisió en clau estrictament catalana i preveure, tal com ja apuntaven algunes veus després de la STC de 28 de juliol de 1981,¹¹ o en moments més recents,¹² altres possibilitats, com ara tractar de manera específica les Terres de l'Ebre, els Pirineus i avui, si no s'optés per l'altra opció, la Catalunya central com a àmbits funcionals propis, amb el nom de sotsvegueries o el que s'estimi més convenient. Res no ho impediria als efectes de l'ordenació dels serveis de l'Administració de la Generalitat, si bé val a dir que representaria un pas enrere respecte a l'actual configuració d'aquests des d'aquest punt de vista. Pel que fa a la vessant local, es podria optar per una solució equivalent a l'empara de l'article 83.3 EAC, que permet crear altres ens supramunicipals que signifiquin el reconeixement d'aquests àmbits.

Una variant d'aquesta fóra la constitució de la divisió veguerial als efectes de l'Administració de la Generalitat i demorar, no obstant la seva vigència en l'àmbit local, al moment que fos modificada, mitjançant llei orgànica estatal, la divisió provincial actual de Catalunya. No obstant això, aquesta és una opció que segurament convertiria la divisió actual en una divisió provisional indefinida, i la previsió de l'entrada en vigor diferida, en un recurs retòric o virtual, tal com s'esdevingué amb la previsió de la conversió de Catalunya en província única, continguda a la Llei 5 /1987, de 5 d'abril, durant molts anys. I, a més, com ja s'ha apuntat, a la vista de l'EAC, el Consell de Garanties Estatutàries afirma la impossible dissociació entre la vessant local i la de descentralització administrativa de la Generalitat en l'àmbit territorial que conforma la vegueria.

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», encarregat per la Generalitat l'any 2000.

En definitiva, l'EAC conté una voluntat decidida d'ampliació de les competències locals –entès en el sentit dels diferents ens locals– de la mà d'una redefinició de les competències de la Generalitat de Catalunya. En la situació actual de minifundisme que caracteritza el nostre mapa municipal, no ens podem permetre de cap manera no tenir un nivell supramunicipal fort que desenvolupi les funcions administratives i organitzi els serveis públics en un nivell pròxim a la ciutadania, que no pot ser l'autonòmica. I aquest nivell, per decisió expressa de l'EAC, correspon als consells de vegueria, sens perjudici del paper prestacional efectiu atribuït a les comarques.

Així doncs, l'atzucac en el qual ens ha situat la STC, malgrat l'aprovació de la Llei de vegueries pel Parlament, el 27 de juliol, només permet fer una aposta decidida pel reforçament competencial de les quatre «vegueries provincials», tot remetent el mapa septipartit a la decisió del legislador actual, o bé duu a la impossibilitat material d'aplicar els articles 83, 90 i 91 de l'EAC i, de retruc, la nova Llei de vegueries.

INCIDÈNCIA DE LA SENTÈNCIA 31/2010 DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL EN LA REGULACIÓ DE L'ESTATUT D'AUTONOMIA DE CATALUNYA SOBRE ELS GOVERNS LOCALS*

Alfredo Galán Galán**

Ricard Gracia Retortillo***

I. Governos locals, Estatut d'autonomia i Sentència del Tribunal Constitucional

Una de les principals novetats de l'Estatut d'autonomia de Catalunya reformat, aprovat mitjançant la Llei orgànica 6/2006, de 19 de juliol (d'ara endavant, EAC) és que inclou una extensa i, en ocasions, bastant detallada regulació dels governs locals. Aquesta regulació s'aborda tant des d'una perspectiva substantiva o institucional (capítol VI del títol II) com financera (capítol III del títol VI), i també des de l'òptica de l'atribució de competències a la Generalitat (principalment, art. 151 i 160).

El recurs d'inconstitucionalitat interposat contra l'Estatut d'autonomia per 99 diputats del Grup Parlamentari Popular del Congrés inclou en el seu objecte gran part de la regulació local. I sobre aquesta regulació ha hagut de pronunciar-se la recent Sentència del Ple del Tribunal Constitucional 31/2010, de 28 de juny. La incidència d'aquesta Sentència en l'àmbit local requereix d'una anàlisi més aprofundida de la que podem fer nosaltres en aquest moment. Les següents línies poden ser, doncs, una primera aproximació.

* Aquest treball s'emmarca en el Projecte d'investigació DER 2009-14265-C02-01, l'investigador principal del qual és el Dr. Alfredo Galán Galán.

** Alfredo Galán Galán, professor titular de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.

*** Ricard Gracia Retortillo, professor ajudant de dret administratiu de la Universitat de Barcelona.

II. Incidència de la Sentència en la regulació substantiva dels governs locals: articles del capítol VI del títol II de l'Estatut

1. Qüestions prèvies i generals relatives al capítol VI del títol II de l'Estatut

Abans d'entrar en la fonamentació de la impugnació d'articles concrets del capítol VI del títol II de l'Estatut, els recurrents fan una crítica general a tot aquest capítol. Resumint, són dos els retrets que li fan i que la Sentència rebutja, encara que en els termes que tot seguit veurem.

1.1. El règim local és una «matèria pròpia» d'un estatut d'autonomia (FJ 36 de la STC 31/2010)

Els recurrents sostenen que l'Estatut d'autonomia no pot contenir una regulació sobre el règim local, com, en canvi, sí que succeeix en el cas de l'Estatut català al capítol VI del títol II. Segons aquesta opinió, efectivament, es tracta d'una regulació *impròpia*, és a dir, *no pròpia*, d'un estatut. Això és així pel fet que sobrepassa la reserva estatutària de l'article 147.2 de la Constitució (d'ara endavant, CE). Aquest precepte constitucional, a la lletra c, estableix com un contingut necessari dels estatuts d'autonomia la regulació de certs aspectes essencials (denominació, organització i seu) de les *institucions autònomes pròpies*. I els ens locals no entrarien dins d'aquesta categoria.

La Sentència no comparteix aquest raonament. Contràriament, admet que l'Estatut pot regular el règim local. En altres paraules, accepta que la matèria «règim local» sigui una «matèria pròpia» d'un estatut, és a dir, una matèria estatutària: «[...] *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 d'aquest fragment de la Sentència ja posa en relleu que el Tribunal Constitucional envolta aquesta acceptació d'un conjunt d'avertiments o limitacions. Posició cauta que es reflecteix en la manera com queda redactada l'afirmació que el règim local pot ser matèria estatutària. Així, apareix

escrit que «ninguna objeción puede formularse», però es precedeix amb la cautela que tal cosa es diu «en principio». En resum, el règim local és només «en principi» matèria estatutària perquè, per ser-ho legítimament, la regulació continguda a l'Estatut ha de complir els següents condicionants:

a) L'Estatut d'autonomia pot contenir només «les línies fonamentals o la regulació essencial» del règim local. Sembla tancar-se el pas –com és raonable– que la norma estatutària contingui una regulació completa o de detall.

b) La Sentència sembla lligar l'acceptació que es pugui regular el règim local a la naturalesa de la norma estatutària: no pot es pot fer cap objecció al fet que l'Estatut de Catalunya tingui aquest contingut «en tanto que [és] la norma institucional básica». El Tribunal Constitucional no entra, en aquest punt, en la polèmica apuntada pels recurrents sobre si els ens locals han de ser considerats o no *instituciones autónomas propias* en el sentit de l'article 147.2.c CE, qüestió particularment interessant en el cas de l'Estatut català, tenint en compte que l'article 2.3 considera que els governs locals «també integren el sistema institucional de la Generalitat», encara que matisa seguidament que ho fan «com a ens en els quals aquesta s'organitza territorialment, sens perjudici de la seva autonomia».

c) La regulació estatutària sobre el règim local s'estableix «a fi de vincular el legislador autonòmic». D'això sembla deduir-se, contràriament, que no té com a objectiu fer el mateix amb el legislador estatal. Sense entrar ara en altres consideracions, és cert que el destinatari natural de l'Estatut és el legislador autonòmic, encarregat de desenvolupar els corresponents preceptes estatutaris. Fora d'això, en altres moments, la Sentència reitera aquesta mateixa idea que les normes estatutàries estan *dirigides* al legislador autonòmic. Així ho fa, per exemple, en el FJ 37, en seu de competències dels governs locals i, per tant, amb referència a l'article 84.2 EAC, en afirmar que «esta previsión estatutaria está dirigida al legislador autonómico».

d) L'Estatut pot contenir la regulació del règim local «en l'àmbit territorial de la comunitat autònoma». Conseqüentment, amb aquesta limitació de la seva eficàcia territorial.

e) La regulació estatutària sobre règim local ha de respectar «en tot cas» i «com és obvi» la competència bàsica «que correspon a l'Estat en la matèria en virtut de la reserva de l'article 149.1.18 la CE». Aquí es tracta una qüestió rellevant que hauria estat mereixedora d'una argumentació

més detallada i convincent, com per exemple: la relació entre la regulació estatutària sobre els governs locals i la regulació estatal bàsica sobre aquesta mateixa matèria. La posició del Tribunal Constitucional, com ha quedat indicat, es resumeix en el fet que el legislador estatutari ha de respectar «en tot cas» la competència bàsica estatal que es deriva directament del precepte constitucional esmentat, solució que la mateixa Sentència considera com a *òbvia*. Les discussions doctrinals mantingudes en aquest punt fan difícil admetre aquesta qualificació.³ Només cal apuntar ara que, fins avui, el respecte de la competència bàsica estatal es predicava de la legislació autonòmica de desenvolupament i no de la legislació estatutària. En altres paraules: la vinculació de les bases estatals es projectava sobre la llei autonòmica que les havia de desenvolupar i no sobre les lleis estatals orgàniques estatutàries.

1.2. La regulació estatutària no impedeix l'exercici de la competència estatal en matèria local (FJ 36 de la STC 31/2010)

El segon dels retrets que, amb caràcter general, fan els recurrents al capítol VI en el seu conjunt enllaça amb l'última de les reflexions continguda en l'apartat anterior. En el recurs se sosté que la finalitat perseguida amb l'operació estatutària és desplaçar la legislació bàsica estatal de règim local i impedir l'exercici per l'Estat de la seva competència en aquesta matèria. En última instància –s'argumenta– que el que es pretén és la interiorització autonòmica del govern local, amb el consegüent acabament del seu tradicional caràcter bifront.

La Sentència tampoc no dóna la raó als recurrents en aquest punt. Encara que la fonamentació en la qual sosté la seva posició segurament no complau la part contra la qual es recorre. El Tribunal Constitucional parteix, com ja hem indicat, de l'afirmació que la regulació estatutària ha de respectar «en tot ca» i «com és obvi» la competència estatal en matèria de règim local. I considera que aquesta competència és la que es deriva directament de l'article 149.1.18 la CE. Per tant, el Tribunal continua mantenint la interpretació que ha fet d'aquest precepte constitucional des de 1982. Recorda així que la matèria «règim local» forma part de la matèria més àmplia «règim jurídic de les administracions públiques» i que, per tant, correspon a l'Estat l'aprovació de la legislació bàsica. De tot això conclou la Sentència que la nova regulació estatutària no impedeix

3. Entre d'altres, Font i Llovet, Tomàs; Velasco Caballero, Francisco; Ortega Álvarez, Luis. *El régimen local en la reforma de los estatutos*. Madrid: CEPC, 2006.

l'exercici de la competència estatal en matèria de règim local (*ex art.* 149.1.18 CE) que, d'aquesta manera, continua mantenint el seu caràcter dual (idea que es reitera posteriorment, en el FJ 100). La conseqüència, explicitada pel Tribunal, és que l'Estat pot mantenir relacions directes amb els ens locals catalans. Això últim sens perjudici que, com recorda citant la seva pròpia jurisprudència anterior (en concret, el FJ 3 de la STC 331/1993), els ens locals puguin mantenir una «*relación más natural e intensa*» amb la comunitat autònoma.

Si es té en compte que ha variat la redacció de l'Estatut d'autonomia, el manteniment inamovible pel Tribunal de la seva tesi sobre la distribució de competències existent entre l'Estat i la Generalitat en matèria de règim local posa en relleu que està utilitzant com a únic paràmetre la Constitució. Això és, la interpretació que realitza sobre la competència de l'Estat en aquest àmbit deriva únicament i directament d'una lectura (la seva) de l'article 149.1.18 CE i, no en canvi, de la lectura complementària amb el que s'estableix en la norma estatutària.

2. Impugnació d'articles concrets del capítol VI del títol II de l'Estatut

A més de les qüestions prèvies i generals, els recurrents impugnen concretament alguns articles del capítol VI del títol II de l'Estatut: articles 84.2 i 3 EAC (competències dels governs locals), 86.5 EAC (controls sobre els governs locals) i, especialment, articles 83.1, 90 i 91 (vegueries). Sobre tots aquests es pronuncia la Sentència.

2.1. Impugnació de l'article 84.2 i 3 de l'Estatut: competències dels governs locals (FJ 37 i 100 de la STC 31/2010)

Els recurrents sostenen la inconstitucionalitat d'aquests preceptes estatutaris sobre la base dels dos motius següents. Primer, es pretén limitar la competència bàsica de l'Estat en matèria de competències locals. I segon, s'estan atribuint competències als ens locals sobre matèries que són de la competència, exclusiva o compartida, de l'Estat. En concret, això últim passa en els tres casos següents: coordinació mitjançant la junta de seguretat dels cossos i forces de seguretat presents en el municipi (art. 84.2.e EAC), circulació (art. 84.2.h EAC) i infraestructura de telecomunicacions i serveis de telecomunicacions (art. 84.2.l EAC).

La Sentència declara la constitucionalitat dels preceptes impugnats. D'entrada, s'afirma que l'Estat conserva la seva competència bàsica, *ex art.* 149.1.18 CE en relació amb les competències locals. Es manté aquí la jurisprudència constitucional existent fins al moment. I, en segon lloc, s'aclareix que l'article 84.2 EAC es refereix exclusivament a les matèries de competència autonòmica, sense que pugui afectar les que són de competència estatal. Es recorda, en aquest moment, que aquesta previsió estatutària «*está dirigida al legislador autonómico*». En particular, la Sentència analitza les tres matèries concretes que els recurrents consideren que són de competència estatal i arriba a la conclusió contrària: el nou text estatutari ha atribuït a la Generalitat competència sobre totes i, fora d'això, els recurrents no han impugnat els articles de l'Estatut mitjançant els quals s'ha fet aquesta atribució.

2.2. Impugnació de l'article 86.5 de l'Estatut: controls sobre els governs locals (FJ 38 de la STC 31/2010)

Segons disposa l'article 86.5 EAC, correspon a la Generalitat el control de legalitat de les decisions («actes i acords») adoptats pels municipis i, si escau, la corresponent impugnació davant dels tribunals contenciosos, tot això «sens perjudici de les accions que l'Estat pugui emprendre en defensa de les seves competències». És aquest incís final de l'article el que ha estat objecte d'impugnació.

Els recurrents sostenen que aquest precepte estatutari, en incloure aquest incís, està limitant indegudament la competència estatal en relació amb el control de l'actuació dels governs locals. Això succeeix –segons l'opinió dels impugnants– perquè del seu tenor literal es deriva que només es permet aquest control quan es dugui a terme «*en defensa de sus competencias*» (les competències de l'Estat, s'entén) i no en altres casos. D'aquesta manera, per exemple, s'impediria a l'Estat que pugui dur a terme controls de naturalesa financera o bé exercir les facultats de subrogació i dissolució previstes en els articles 60 i 61 de la Llei de bases de règim local. Conseqüència inacceptable –es conclou– en la mesura que correspon a l'Estat, en exercici de la competència que té, *ex art.* 149.1.18 la CE, determinar el control que li hagi de correspondre sobre els ens locals.

La Sentència, en canvi, declara la constitucionalitat del precepte estatutari impugnat, però interpretat en els termes que especifica: el control previst a l'article 86.5 EAC no impedeix que l'Estat, en exercici de les seves competències, pugui establir altres supòsits de control sobre els governs locals. En suma, l'incís

final és constitucional, però també *insuficient*: «*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, per al Tribunal Constitucional el control de legalitat de l'article 86.5 EAC no és l'únic control estatal possible, sinó que és compatible amb aquells altres que l'Estat pugui establir, en exercici –segons aclareix expressament la Sentència– no només de la competència derivada de l'article 149.1.18 la CE, sinó de qualsevol títol competencial de l'article 149.1 CE.

2.3. Impugnació dels articles 83.1, 90 i 91 de l'Estatut: les vegueries (FJ 39, 40 i 41 de la STC 31/2010)

Els articles impugnats en relació amb les vegueries són els 83.1, 90 i 91 EAC. No es discuteix, per tant, la constitucionalitat de la referència a les vegueries a l'article 2.3 EAC, que les defineix com a part integrada, juntament amb la resta d'entitats locals catalanes, en el sistema institucional de la Generalitat. El Tribunal declara la conformitat a la Constitució dels tres preceptes impugnats, si bé condiona la de l'article 90 i la dels apartats 3 i 4 de l'article 91 EAC a la interpretació que se'n fa en els fonaments jurídics 40 i 41 de la Sentència.

L'argumentació del Tribunal en aquest punt és, en ocasions, de difícil comprensió i exigeix més d'una lectura pausada. Una correcta comprensió passa, en tot cas, per atendre la pròpia base de motivació del recurs, que condiona inevitablement la fonamentació del Tribunal sobre aquesta qüestió i que es troba resumida, al costat de les al·legacions de les parts, en l'antecedent de fet 41. Segons el recurs, el principal problema de constitucionalitat es planteja en relació amb el respecte a la garantia constitucional de la província, que quedaria clarament qüestionada amb l'aparició de la vegueria a l'Estatut. Segons el seu parer, la relació de la vegueria i la província en la norma estatutària pot explicar-se a partir de tres hipòtesis interpretatives: la coexistència entre ambdues, de tal manera que la vegueria se sumaria a la província com un nou nivell de govern local; la supressió de la província per la vegueria, i la desaparició de la primera a Catalunya; i finalment, la seva identificació, la vegueria simplement seria la diferent denominació que la província té en la comunitat autònoma, i el seu govern i administració es confiaria a una altra corporació diferent a les diputacions.

Per als recurrents, la verdadera voluntat de l'Estatut català és la de suprimir la província, tal com es deriva tant de la falta de menció a la província, com de la literalitat de l'article 91.3 EAC, que *substitueix* les diputacions pels consells de vegueria. Amb això, es vulneren els articles 137 i 141 CE i la corresponent garantia constitucional de la província. El recurs admet, subsidiàriament, la tesi de la identificació, i llavors la inconstitucionalitat es basa exclusivament en l'article 91.4 EAC, en la mesura que no seria admissible que una llei de Parlament de Catalunya procedís a «la creació, modificació i supressió de vegueries», com disposa aquest precepte, ja que es vulneraria la reserva de llei orgànica prevista per alterar els límits provincials a l'article 141.1 CE. Tant l'advocat de l'Estat com el Parlament de Catalunya admeten, amb argumentacions diferents, aquesta tesi de la identificació i defensen la constitucionalitat de l'article 91.4 EAC, ja que es remet expressament a l'article 141.1 CE, en cas d'alteració dels límits provincials.

Abans d'endinsar-se directament en l'anàlisi dels preceptes impugnats, el Tribunal Constitucional fa dues consideracions prèvies en les quals emmarca la resta de la seva argumentació i que no fan més que reiterar, sense cap fissura, la jurisprudència anterior seva en la matèria. D'entrada, el Tribunal parteix de la garantia constitucional de la província i, per tant, de la seva necessària existència a Catalunya. La falta de menció en els preceptes impugnats no pot significar la supressió de la província, ja que «*no está condicionada la provincia a confirmación alguna por parte de los Estatutos de Autonomía*» (FJ 40 paràgraf 1r). Per justificar aquesta conclusió, el Tribunal refusa expressament fonamentar-se en la seva pròpia jurisprudència, ja que tal garantia és –diu– «*una obviedad*» i, a més, «*ninguna de las partes niega que la provincia sea una institución territorial garantizada por la Constitución*» (FJ 39 *in fine*).

No ens resistim aquí a recordar, en primer lloc, que aquesta jurisprudència constitucional es remunta a la STC 32/1981, de 28 de juny, dictada com a conseqüència de la Llei catalana 6/1980, de 17 de desembre, de transferència urgent i plena de les diputacions provincials a la Generalitat de Catalunya, en un context polític i jurídic molt diferent a l'actual, amb bona part de les comunitats autònomes encara per constituir-se i amb un molt escàs desenvolupament dels mecanismes de protecció de l'autonomia local. I en segon lloc, que en les al·legacions al recurs presentades pel Parlament català sí que es posava de manifest «la flexibilitat amb la qual la província ha estat regulada a la Constitució» i la multiplicitat de casos en els quals el desenvolupament del procés autonòmic ha portat una autèntica desaparició *de facto* de la província en la seva dimensió d'entitat local, al·legació que suposava una més que evident crida a, si més no, una motivació específica de la vigència avui de l'esmentada jurisprudència constitucional.

Com a segona idea, el Tribunal sembla voler reforçar el caràcter bifront del règim local (reiterat en la seva jurisprudència des de la STC 82/1984), si bé ho fa en uns termes una mica confusos i, en certa manera, equívocs. Prosseguint amb la seva argumentació anterior, afirma que l'omissió de la província a l'Estatut català respon, en realitat, a la falta de competència de l'esmentada norma per regular «el govern local de l'Estat» a Catalunya, dins el qual sembla incloure les províncies. Aquesta peculiar expressió, a la qual la Sentència oposa la de «govern local de Catalunya», i que manca de precedents en la jurisprudència constitucional, al·ludeix indirectament a l'esmentada *bifrontalitat*, d'altra banda ja confirmada més explícitament en altres passatges de la Sentència.⁴ Segons la nostra opinió, aquesta argumentació no pot portar a negar que un Estatut d'autonomia entri a regular la província quant a entitat local, ja que això suposaria, primer, qüestionar també la quantitat d'estatuts que ja regulen expressament la institució provincial i, segon, entrar en clara contradicció amb la possibilitat –que més tard admet el propi Tribunal– que l'Estatut modifiqui la denominació i la instància de govern de la província a Catalunya. Segons el nostre parer, el que es vol posar en relleu amb tot això és que, en realitat, el que no li és disponible a l'Estatut d'autonomia és, en concret, l'existència de la província, indisponibilitat que, segons el fonament jurídic 40 *in fine*, s'estén a totes les funcions constitucionals de la província: «*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 141.1 CE*»).

De conformitat amb aquestes dues consideracions prèvies, el Tribunal admet, sense més cauteles, la constitucionalitat de l'article 83.1 EAC, que preveu que els municipis i les vegueries són l'organització territorial bàsica de Catalunya. Els mateixos arguments li serveixen, al seu torn, per declarar ajustat a la Constitució l'article 90 EAC, que estableix la doble naturalesa de la vegueria (entitat local i Administració perifèrica de la Generalitat), si bé, en aquest cas, es condiciona expressament la decisió a la interpretació que aquesta previsió estatutària «*no puede suponer la supresión de las provincias en Cataluña ni la de sus funciones constitucionales*» (FJ 40 *in fine*). Vista l'argumentació de la Sentència, no veiem la raó per la qual la interpretació conforme es limita a l'article 90 EAC i no s'estén també a l'article 83.1 EAC.

En qualsevol cas, la principal qüestió de fons que es planteja és, com hem dit, quina és la naturalesa de la vegueria quant a entitat local, i, en concret la seva

4. Vegeu el punt 1.2 de l'apartat II d'aquest treball.

relació amb la província.⁵ Partint de la necessària persistència de la província a Catalunya i descartada, per tant, la tesi de la seva substitució (supressió) per la vegueria, hi escauen, segons la Sentència, dues úniques possibilitats: que la vegueria sigui un ens diferent a la província (tesi de la coexistència) o que sigui la mateixa província, però amb una denominació i instància de govern diferents (tesi de la identificació). El Tribunal Constitucional, en un exercici interpretatiu una mica recargolat i en ocasions críptic, admet la constitucionalitat de les dues possibilitats, «*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, paràgraf 4t). No obstant això, ambdues opcions queden subordinades a importants cauteles interpretatives.

En primer lloc, s'admet la tesi de la coexistència o addició. La vegueria seria una entitat local pròpia de Catalunya, diferent de la província i que s'afegiria a l'organització territorial ja existent. Més enllà de les consideracions d'oportunitat quant a la racionalitat d'aquesta opció, en les quals òbviament no entra el Tribunal, la principal objecció constitucional a aquesta possibilitat a què al·ludeix la Sentència vindria de la mà de l'article 91.3 EAC, que imposa la substitució de les diputacions provincials pels consells de vegueria. Per al Tribunal, la constitucionalitat d'aquest precepte pot salvar-se interpretant que l'esmentada substitució només és possible si «*los límites geográficos de las veguerías coinciden con los de las provincias*» (FJ 41 *in fine*).

Segons la nostra opinió, l'opció de la coexistència és clarament incompatible amb la lletra de l'Estatut, ja que l'article 91.3 EAC imposa la *substitució* de la instància de govern provincial per una altra de diferent, de tal manera que només persisteixi una única corporació representativa, i, paral·lelament, una única entitat local. Però, a més, és també contrari al propi *esperit* de l'Estatut en matèria d'organització territorial, que va néixer amb la voluntat de racionalitzar el model territorial català, la qual cosa en cap cas no passa per afegir una nova entitat local. En qualsevol cas, fins i tot acceptant que la coexistència entre província i vegueria tingui cabuda a l'Estatut, se'ns fa molt difícil comprendre per què el Tribunal condiona l'esmentada possibilitat a la coincidència geogràfica d'ambdues entitats locals. L'única interpretació que se'ns ocorre per donar cabuda a aquesta conclusió és que el Tribunal admeti la possibilitat que dues entitats locals diferents puguin compartir la seva estructura de govern i administra-

5. Sobre aquesta qüestió, àmpliament, vegeu Gracia Retortillo, Ricard. *La vegueria com a govern local intermedi a Catalunya. Encaix constitucional de la seva regulació estatutària*. Barcelona: Institut d'Estudis Autònomic, 2009. [Edició en castellà: Huygens, 2008.]

ció, si s'estenen a un mateix àmbit territorial, a imatge semblant del que passa en el cas de les comunitats autònomes uniprovincials, on –segons la mateixa jurisprudència constitucional– la província persisteix i comparteix el seu òrgan de govern amb la mateixa comunitat autònoma (STC 32/1981, FJ 3). El que se'n escapa llavors és quins motius justificarien l'existència de dues entitats locals diferents amb territori i organització idèntics.

Al costat d'aquesta primera i complexa possibilitat, el Tribunal Constitucional admet la constitucionalitat d'una segona tesi interpretativa: la identificació entre província i vegueria. La vegueria és la província a Catalunya, on compta amb una denominació i una instància de govern diferents. La Sentència afirma el respecte a la Constitució d'aquesta opció en la mesura que la vegueria «*reúne en el Estatuto los caracteres típicos de la provincia*» (FJ 40, paràgraf 3r). En conseqüència, afirma, primer, que les províncies catalanes poden –sense cap més justificació– denominar-se vegueries, i, segon, que els consells de vegueria poden substituir les diputacions provincials, en la mesura que siguin «*otras corporaciones de carácter representativo*» previstes per l'article 141.2 la CE. Dit d'una altra manera, el Tribunal declara que la garantia constitucional de la província no inclou la protecció de la seva denominació quant a tipus d'entitat local (una cosa que no havia fet fins avui), ni tampoc la d'una única forma de govern provincial identificada amb les diputacions, com ja havia afirmat en relació amb les comunitats autònomes uniprovincials (STC 32/1981). Però, a més, constata, paral·lelament, que aquestes modificacions pot fer-les un estatut d'autonomia.

La constitucionalitat d'aquesta segona opció està subjecta, no obstant això, a dues condicions interpretatives, relatives al propi procés de substitució de les diputacions pels consells de vegueria. D'entrada, s'afirma que en aquest procés d'implantació dels consells de vegueria correspon a la legislació estatal «*determinar su composición y el modo de elección de sus miembros*», així com «*regular sus competencias en el orden local*». Aquesta declaració s'ha de posar en relació amb el que disposa la Sentència en matèria de distribució de competències sobre règim local (FJ 94 i 100). Operació que, en el cas de la identificació entre província i vegueria, suposa concloure: primer, que l'Estat té competència exclusiva per regular el règim electoral de la vegueria, i, segon, que la competència sobre la forma de govern i les competències de les vegueries té caràcter compartit. Més enllà d'aquesta consideració competencial, la principal condició a què el Tribunal sotmet la tesi de la identificació té per objecte l'article 91.4 EAC, segons el qual correspon a una llei del Parlament català la «creació, supressió i modificació» de les vegueries. Per al màxim intèrpret constitucional, aquesta previsió respecta l'article 141.1 CE sempre que s'entengui que l'únic que pot fer el legislador auto-

nòmic és «*la creación de esa institución a efectos exclusivamente autonómicos*». Les més que evidents dificultats interpretatives d'aquesta expressió podem resoldre-les –no sense reserves– entenent que l'única cosa que el Tribunal permet fer al Parlament català és alterar la denominació de la província en la seva condició d'entitat local, sense que en cap cas pugui per si sol modificar els seus límits territorials, ja que aquesta operació és constitucionalment reservada a una llei orgànica. Res no diu, tanmateix, el Tribunal sobre l'abast que pugui tenir l'esmentada llei orgànica i de si, com s'ha proposat, és possible que aquesta es limiti a alterar el mapa provincial exclusivament quant a la seva dimensió local i es mantinguin la resta de funcions constitucionals de la província.⁶ De tota manera, en cap moment no s'explicita que l'esmentada coincidència territorial s'hagi de produir en tots aquests vessants de la província, sinó que l'únic que s'adverteix és que l'àmbit territorial i la pròpia existència d'aquestes funcions els són indisponibles tant a l'Estatut d'autonomia com al legislador autonòmic.

Són dos els vots particulars que es pronuncien en relació amb les vegueries, que discrepen de la decisió de la Sentència. Per una banda, el magistrat V. Conde Martín de Hijas es manifesta obertament a favor de la tesi de la substitució com la més adequada a la lletra de l'Estatut i entén, en conseqüència, que s'hagués hagut de declarar la inconstitucionalitat dels tres preceptes impugnats. Segons el seu parer, la tesi de la identificació no és admissible, primer, perquè la denominació forma part de la garantia constitucional de la província, i, al seu torn, perquè condueix inevitablement a la inconstitucionalitat de l'article 91.4 EAC. No escau tampoc la tesi de la coexistència en la mesura que no es pot concebre que l'òrgan de govern d'un ens local pugui ser substituït pel d'un altre ens local diferent, com pretendria en aquest supòsit l'article 91.3 EAC. De tota manera, per al magistrat dissident el més greu és que el Tribunal eludeixi pronunciar-se sobre «què és la vegueria» i deixa un espai d'inseguretat jurídica «ampli i preocupant». Arguments similars són els que argüeix el magistrat R. Rodríguez Arribas en el seu vot particular, qui, d'una manera més sintètica, es mostra contrari a la possibilitat de mantenir simultàniament la constitucionalitat dels articles 91.3 i 91.4 EAC i critica durament que el Tribunal acabi deixant a les mans del legislador autonòmic la determinació de la naturalesa de la vegueria, la qual cosa, segons el seu parer, no és més que una forma de «*crear*» o «*aplazar*» el problema.

En aquest context, qualsevol desenvolupament que pretengui fer el legislador català sobre les vegueries ha de respectar: primer, que tota alteració del ter-

6. Gracia Retortillo, Ricard. *La vegueria...*, op. cit., pàg. 170 i s.

ritori provincial requereix una llei orgànica, i, segon, les competències que conserva l'Estat quant al règim electoral, el règim jurídic (competències, òrgans de govern, patrimoni, etc.) i hisenda de les vegueries. Les competències estatals seran, d'acord amb la interpretació de la Sentència dels articles 151 i 160 EAC, molt més limitades si es considera que la vegueria és una entitat pròpia (creada *ex novo* per la Generalitat) que si es parteix de la seva identificació amb la província. Com ja hem dit, segons la nostra opinió, no escau a l'Estatut la primera opció. Partint, doncs, de la segona de les interpretacions, el legislador autonòmic podrà, sempre amb el necessari respecte a l'autonomia provincial: *a)* potenciar o no el paper de la vegueria en el conjunt del sistema local, a través del desenvolupament legislatiu del que estableix el legislador bàsic estatal quant a les competències de les províncies, així com mitjançant la delimitació de les funcions de l'article 84.2 EAC que se li vulguin atribuir; *b)* procedir al desenvolupament legislatiu de l'organització del govern i administració dels consells de vegueria, en el marc de la legislació bàsica estatal; *c)* exercir la iniciativa legislativa davant de les Corts Generals perquè s'aprovi una llei orgànica que reguli el règim electoral de les vegueries; *d)* exercir la iniciativa legislativa davant de les Corts Generals perquè s'aprovi una llei orgànica que alteri els límits territorials de les províncies catalanes, tenint en compte que és possible que aquesta alteració es restringeixi exclusivament a la dimensió d'entitat local (vegueries).

III. Incidència de la Sentència en la regulació financera dels governs locals: article 218.2 de l'Estatut (FJ 140 de la STC 31/2010)

L'article 218.2 EAC reconeix a la Generalitat «la capacitat legislativa per establir i regular els tributs propis dels governs locals». Aquest incís concret del precepte ha estat objecte d'impugnació, en entendre els recurrents que es tracta d'una competència estatal.

La Sentència declara la inconstitucionalitat d'aquest incís estatutari. Recordant la seva jurisprudència anterior establerta en aquest punt, 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 interpretació del Tribunal, que no salva la constitucionalitat del precepte malgrat que s'inicia amb una matisació rellevant: el reconeixement d'aquella capacitat legislativa a la Generalitat, però «*en el marco establecido por la Constitución y la normativa del Estado*», la qual cosa inclou, en conseqüència, el marc fixat per la legislació estatal sobre hisendes locals.

IV. Incidència de la Sentència en la regulació competencial sobre els governs locals: articles 151 i 160 de l'Estatut

Un dels objectius perseguits pel nou Estatut és aconseguir un rellevant increment competencial autonòmic en relació amb els governs locals catalans. Per aconseguir-ho, s'han emprat tant tècniques generals (en el sentit de transversals a les diferents matèries competencials) com tècniques específiques de l'àmbit material local. Sobre la constitucionalitat i el seu abast s'ha pronunciat la Sentència. No hi ha cap dubte que, en conjunt, les interpretacions dutes a terme pel Tribunal han frustrat en gran mesura les expectatives dels autors del text estatutari.

1. Tècniques generals d'increment competencial

L'Estatut ha fet servir un conjunt de tècniques que, aplicables transversalment a diverses matèries competencials o, fins i tot, en alguns casos, a totes, incloses les relatives als governs locals, tenen com a propòsit aconseguir un increment competencial de la Generalitat. De ben segur que l'ús d'aquestes tècniques i la incidència de la Sentència són objecte d'anàlisi en altres estudis d'aquest mateix número de la revista. Per això, ens limitem aquí simplement a una exposició descriptiva.

1.1. L'enumeració i definició estatutàries de la tipologia de competències autonòmiques

Com a novetat, l'Estatut du a terme una enumeració dels tipus de competències de la Generalitat, així com la definició de cadascun (capítol I del títol IV: art. 110 a 115 EAC). En última instància, es pretén proporcionar una major claredat i, no menys important, posar fre a unes interpretacions estatals en matèria competencial, que compten habitualment amb l'aval de la jurisprudència constitucional, que l'autor estatutari considera perjudicials per als interessos competencials de la Generalitat.

La posició del Tribunal Constitucional pot resumir-se, de manera gairebé telegràfica, de la següent manera:

- a) En relació amb la constitucionalitat que l'Estatut contingui una enumeració i definició de la tipologia de competències (FJ 56 a 58 de la STC

31/2010). La Sentència sosté que un límit qualitatiu del contingut possible dels estatuts d'autonomia és «*la definición de categorías constitucionales*», tasca que correspon en exclusiva al Tribunal Constitucional, a través d'una jurisprudència que pot anar evolucionant al llarg del temps per adaptar-se als canvis de circumstàncies. Conclou la Sentència que la definició estatutària dels tipus de competència és constitucional, però només si s'entén que es du a terme amb un ànim descriptiu: que es limiti a recollir el concepte existent en aquell moment concret en la nostra ordenació jurídica, tal com ha estat fixat per la jurisprudència constitucional. I, sens dubte, sense que aquest precepte estatutari pugui petrificar el concepte: no pot oposar-se a un hipotètic canvi posterior de jurisprudència del Tribunal Constitucional.

b) En relació amb la definició estatutària de les competències exclusives de l'article 110 EAC (FJ 59 de la STC 31/2010). Segons la Sentència, les competències atribuïdes estatutàriament com a exclusives a la Generalitat no s'han d'interpretar com a competències excloents de l'Estat. En altres paraules, aquesta atribució ha de respectar sempre el límit de les competències reservades a l'Estat directament per la Constitució, en els termes en els quals hagi estat interpretada pel Tribunal Constitucional. Aquest raonament condueix el Tribunal a afirmar, en examinar algunes matèries competencials, que l'Estatut qualifica «impròpiament» d'exclusives algunes competències. Això és, que són competències exclusives «impròpies». Això succeeix, en l'àmbit que ara ens interessa, tant en el cas de l'article 151 EAC (matèria «organització territorial») com en el cas de l'article 160.1 EAC (matèria «règim local»): en tots dos casos la competència atribuïda com a exclusiva a la Generalitat s'ha d'entendre compatible amb la competència bàsica estatal *ex art.* 149.1.18 CE.

c) En relació amb la definició estatutària de les competències compartides de l'article 111 EAC (FJ 60 de la STC 31/2010). El Tribunal declara inconstitucional l'incís d'aquest article estatutari en el qual es defineixen les bases estatals com a «*principios o mínimo común normativo en normas con rango de ley*». Segons la Sentència, en efecte, el contingut i abast de les bases seran sempre únicament els que es desprenguin directament de la Constitució, en els termes en els quals la interpreti el mateix Tribunal Constitucional.

En seu de governs locals, concretament, en el paràgraf segon del FJ 37, la Sentència sembla identificar les bases amb *principis*. En aquest paràgraf el Tribunal Constitucional afirma que la regulació estatutària sobre les competències dels governs locals «*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». Aquesta afirmació, en realitat, no suposa cap novetat. En aquest mateix fonament, una mica abans, se cita i reproduceix parcialment els FJ 1 i 4 de la STC 214/1989, segons els quals correspon al legislador estatal fixar «unos principios o bases relativos a los aspectos institucionales (organizativos y funcionales) y a las competencias locales de los entes locales constitucionalmente necesarios». Tret d'això, aquestes consideracions del Tribunal han de ser interpretades de conformitat amb la declaració d'inconstitucionalitat, indicada en el paràgraf anterior, de l'incís de l'article 111 EAC.

d) En relació amb la definició estatutària de les competències executives de l'article 112 EAC (FJ 61 de la STC 31/2010). Utilitzant una altra vegada un criteri molt restrictiu, la Sentència sosté, en referència a l'abast de la potestat reglamentària, que l'atribució de competències executives a la Generalitat no suposa l'atribució d'una potestat reglamentària d'abast general, sinó només d'una potestat limitada a l'emanació de reglaments d'organització interna i d'ordenació funcional de la competència executiva autonòmica.

1.2. L'enumeració estatutària de matèries i, dins d'aquestes, la inclusió de llistes de submatèries (FJ 64 de la STC 31/2010)

És coneguda la tècnica emprada per l'Estatut català, que consisteix a determinar les competències de la Generalitat mitjançant l'enumeració de matèries competencials i, dins de cadascuna, la inclusió de llistes de submatèries que, en tot cas, s'han d'entendre ubicades dins de la competència autonòmica. Aquesta tècnica és emprada, entre molts altres casos, en els articles 151 (matèria «organització territorial») i 160.1 (matèria «règim local»).

La Sentència n'admet la constitucionalitat, encara que la qualifica de «*técnica descriptiva*». I, a més, sotmet el seu ús a una doble condició: operar «*dentro de la Constitución y respetando el límite de las competencias reservadas al Estado*» ex art. 149.1 la CE».

1.3. L'ús estatutari de l'expressió «en tot cas» en l'encapçalament de les llistes de submatèries (FJ 59 i 64 de la STC 31/2010)

Amb l'ús d'aquesta tècnica es vol assegurar la competència autonòmica sobre les submatèries incloses als llistats encapçalats amb l'expressió «en tot cas» o

una altra de similar. Així s'ha fet a l'article 151 EAC (matèria «organització territorial»), però no a l'article 160.1 EAC (matèria «règim local»).

La Sentència n'admet la constitucionalitat, però adverteix que es tracta també d'una tècnica merament descriptiva o indicativa que les esmentades submatèries formen part del contingut de la matèria competencial de què es tracti, sense que en cap cas les competències estatals puguin, pel simple ús d'aquesta expressió, veure's impedides o limitades.

1.4. La no-menció estatutària expressa de títols competencials estatals (FJ 37, 38 i 64 de la STC 31/2010)

Els autors del nou text estatutari català tenien en ment, probablement, que el Tribunal Constitucional, a l'hora de pronunciar-se sobre el repartiment de competències existent en matèria de règim local, va tenir molt en compte la remissió que l'antic Estatut d'autonomia de Catalunya de 1979 feia a l'article 149.1.18 CE. Així doncs, l'article 9.8 atribuïa competència exclusiva a la Generalitat sobre règim local, però afegia seguidament que això tenia lloc «sens perjudici del que disposa el número 18 de l'apartat 1 de l'article 149 de la Constitució». Aquesta remissió serviria de fonament al Tribunal per concloure, subsumint la matèria «règim local» en la més genèrica «règim jurídic de les Administracions públiques», que estàvem en presència realment d'una competència compartida (caràcter bifront del règim local). Doncs bé, com a reflex de l'increment competencial produït pel nou Estatut, i per facilitar un canvi en la jurisprudència constitucional, els articles 151 EAC (matèria «organització territorial») i 160 EAC (matèria «règim local») no esmenten en cap moment l'article 149.1.18 CE, ni sens dubte, cap altre títol competencial estatal.

La Sentència considera que la no-menció estatutària expressa de títols competencials estatals és perfectament admissible. No és necessari que l'Estatut contingui clàusules de salvaguarda de les competències de l'Estat: aquestes competències deriven directament de la Constitució, en els termes en els quals sigui interpretada pel mateix Tribunal Constitucional.

2. Tècniques específiques d'increment competencial

Al costat de les tècniques generals vistes, el nou Estatut n'utilitza altres d'específiques per aconseguir un increment competencial autonòmic sobre els governs locals.

2.1. La separació estatutària, com a matèries competencials diferents, de l'organització territorial i del règim local (FJ 94 de la STC 31/2010)

L'article 151 EAC recull la matèria competencial «organització territorial», mentre que l'article 160.1 i 2 recull, com a una cosa diferent, la matèria competencial «règim local». Fora d'això, no es fa una atribució competencial autonòmica idèntica en tots dos casos. Correspon competència exclusiva a la Generalitat sobre tota la matèria «organització territorial» (art. 151 EAC). En canvi, el contingut de la matèria «règim local» es divideix. Sobre una part (la més rellevant, sens dubte, això és, les submatèries enumerades a l'article 160.1 EAC) la competència atribuïda és exclusiva. I es tracta d'una competència compartida pel que fa a la resta (delimitada amb un caràcter residual a l'article 160.2 EAC).

Els recurrents afirmen que aquesta operació es du a terme mitjançant la segregació d'una part de l'antiga matèria «règim local», a la qual ara es dota d'autonomia, com a nova matèria competencial, sota la denominació d'«organització territorial». La finalitat buscada, segons s'explica en el recurs, és aconseguir indègudament un increment competencial autonòmic sobre el règim local, en esqueixar estatutàriament una porció del que continua sent materialment règim local i així donar-li l'aspecte d'una qüestió purament domèstica i intracomunitària, amb desconeixement de la competència estatal *ex art.* 149.1.18 CE.

La Sentència, en el seu FJ 94, planteja expressament aquesta qüestió, però, sorprenentment, no s'hi pronuncia. Com a mínim no ho fa de manera expressa. Tanmateix, de la lectura del fonament jurídic indicat es dedueix la posició del Tribunal, que pot sintetitzar-se de la manera següent:

a) El Tribunal admet implícitament que puguin ser matèries competencials diferents pel fet que, plantejada concretament la qüestió, no diu el contrari: no declara la inconstitucionalitat d'aquesta operació estatutària.

b) El Tribunal aplica a aquesta nova matèria («organització territorial») les mateixes regles de distribució de competències pròpies de la matèria «règim local». Malgrat el tenor literal de l'article 151 EAC, la Sentència considera plenament aplicables les bases estatals *ex art.* 149.1.18 la CE, així com les altres competències estatals que hi puguin estar relacionades (per exemple, sobre regulació electoral). A la pràctica, per tant, resulta frustrat l'intent d'aconseguir un increment competencial de la Generalitat per aquesta via.

2.2. La distinció estatutària de continguts dins de la matèria «règim local» (FJ 100 de la STC 31/2010)

L'increment de competències de la Generalitat sobre la matèria «règim local» es du a terme distingint a l'Estatut dos grups de submatèries i sotmetent-los a un règim competencial diferent. Així, les submatèries recollides a l'article 160.1 EAC –les més rellevants– són competència exclusiva de la Generalitat, sense que aparegui esmentat cap títol competencial estatal. La resta de submatèries, recollides residualment a l'article 160.2 EAC, en canvi, són objecte de competència compartida.

Els recurrents impugnen l'article 160.1 EAC sostenint que, mitjançant aquest article, es pretén impedir que l'Estat pugui dictar les bases que li corresponen, en les submatèries enumerades en l'esmentat precepte, en exercici de la seva competència sobre règim local (149.1.18 CE).

La Sentència afirma la constitucionalitat del precepte estatutari impugnat, però interpretat en el sentit que l'article 160.1 EAC atribueix a la comunitat autònoma competències exclusives *impròpies*, en tant que no impedeix l'exercici de la competència bàsica estatal *ex art.* 149.1.18 CE. En altres paraules, l'atribució competencial de l'article 160.1 EAC, malgrat la seva redacció i la separació amb l'apartat 2 d'aquest mateix article, s'ha d'entendre compatible amb el manteniment per l'Estat de la seva competència bàsica sobre règim local. Derivada directament de l'article 149.1.18 CE, la competència estatal sobre règim local arriba a la totalitat de la matèria «règim local». La conseqüència d'això, tal com explicita el Tribunal, és que es manté el caràcter bifront del règim local en tota la seva extensió material i, per tant, l'Estat pot entaular relacions directes amb els ens locals catalans.

2.3. La distinció estatutària dins de la matèria «règim electoral local» en consideració al tipus de govern local (FJ 100 de la STC 31/2010)

Amb un discutible criteri sistemàtic, l'Estatut inclou dins de l'article 160 EAC, la rúbrica del qual al·ludeix expressament a la matèria «règim local», un tercer apartat dedicat a la matèria «règim electoral local». No ens detenim ara a examinar la relació existent entre ambdues matèries relatives als governs locals. Sí que recordem, en canvi, que, segons estableix l'article 160.3 EAC, la competència de la Generalitat es fa dependre del tipus d'entitat local que es tracti: se li atribueix competència exclusiva només respecte a «els ens locals creats per la

Generalitat», i s'adverteix seguidament que això s'afirma «amb l'excepció dels constitucionalment garantits». Adquireix aquí rellevància la discussió, ja apuntada, sobre la naturalesa de la vegueria estatutària i del seu encaix amb la província constitucional.⁷

La Sentència confirma la constitucionalitat d'aquest precepte estatutari, però interpretat de la manera següent:

a) Respecte als ens locals constitucionalment garantits: la Generalitat no hi té competència. La competència correspon a l'Estat.

b) Respecte als ens locals creats per la Generalitat (no constitucionalment garantits): malgrat que l'article 160.3 EAC atribueix competència exclusiva a la Generalitat, cal entendre'l compatible amb la competència de l'Estat en relació amb l'establiment del règim electoral general (art. 149.1.1 CE en connexió amb l'art. 81.1 CE), competència estatal «que s'estén a tots els ens locals i que no necessita ser confirmada per l'Estatut».

7. Vegeu el punt 2.3 de l'apartat II d'aquest treball.

RÈGIM LOCAL

Josep Mir Bagó*

La STC 31/2010 dedica al règim local els fonaments jurídics 36, 37, 38, 39, 40, 41 i 100, que tenen per objecte dilucidar la constitucionalitat genèrica del capítol VI del títol II («El govern local») i l'específica dels articles 84.2 i 3 (règim jurídic i determinació de les competències locals), 86.5 (control jurídic dels actes i acords locals), 83.1, 90 i 91 (vegueries) i 160 (competències de la Generalitat en matèria de règim local) de l'Estatut d'autonomia de Catalunya (EAC).

El contingut dels fonaments 36, 37, 38 i 100 no mereix ser posat en relleu en aquest comentari, ja que aquests es limiten a aplicar més o menys mecànicament elements prou coneguts de la jurisprudència constitucional (dualitat del règim local, capacitat de l'Estat i de les comunitats autònomes per determinar les competències locals referida als àmbits competencials respectius, etc.) i emfasitzen les tesis més favorables a les competències estatals, amb reiterades referències a salvar, en qualsevol cas, les bases estatals en la matèria. Així mateix, conclouen desestimant la impugnació genèrica d'inconstitucionalitat del capítol sobre govern local i les específiques que afecten els articles 84.2 i 3, 86.5 i 160 EAC.

Més interès tenen els fonaments 39, 40 i 41, relatius als articles 83.1, 90 i 91 EAC, sobre les vegueries, especialment en allò que fa referència a la relació entre províncies i vegueries.

La intenció inicial del nou EAC era la de simplificar l'organització territorial de Catalunya, substituint la dualitat comarca/província de l'EAC 1979 per una única divisió intermèdia, la vegueria, en la qual hi hauria de concórrer la doble condició d'ens local i de divisió per a l'organització dels serveis de la Generalitat en el territori. Aquesta intenció inicial es va frustrar parcialment en la tramitació de l'avantprojecte en el Parlament de Catalunya, que va acabar mantenint els consells comarcals, si bé amb menys relleu que les vegueries. I es va diluir en una notable ambigüïtat en la tramitació de l'Estatut a les Corts, que va donar lloc a una vegueria com a ens local i divisió de l'Administració de la Generalitat, en eventual coexistència amb unes províncies els límits de les quals

* Josep Mir Bagó, professor titular de dret administratiu de la Universitat Pompeu Fabra.

només poden ser modificats per llei orgànica, i amb uns consells de vegueria que, en qualsevol cas, han de substituir les diputacions provincials.

La regulació estatutària vigent de les vegueries ofereix una raonable determinació de quines han de ser les seves funcions i finalitats bàsiques (ens de govern local, amb finalitats de cooperació local, fins al punt que el consell de vegueria substitueix les diputacions provincials, i divisió territorial per a l'organització dels serveis de la Generalitat) i resulta molt ambigua a l'hora de determinar-ne l'àmbit territorial i la naturalesa jurídica (no queda clar si les vegueries han de coincidir amb les províncies, atès que les primeres han de ser creades i modificades per llei del Parlament, mentre que els límits de les segones han de ser fixats per llei orgànica, i tampoc no queda clara la coexistència d'una vegueria que la Generalitat pot regular plenament en tant que institució pròpia, amb una província que d'alguna manera ha de ser definida per la legislació bàsica de l'Estat, en tant que ens de govern local constitucionalment garantit).

Aquesta ambigüitat té la seva causa en la voluntat de deixar implícitament oberta a l'EAC la possibilitat de dissociar per disposició legal la funció d'ens local de la província, que té la seva expressió institucional en la diputació provincial, de les de circumscripció electoral i de divisió dels serveis i funcions de l'Estat en el territori. De manera que, a l'empara d'una lectura oberta de l'article 141 CE, l'eventual pervivència d'una divisió de Catalunya en quatre províncies no fos obstacle perquè la dimensió d'ens local es pogués atribuir legalment a «altres agrupacions de municipis», concretament a les vegueries, i fins i tot no a quatre, sinó a sis o set vegueries, si aquesta fos la voluntat del Parlament de Catalunya.

Malgrat la deliberada, i intencionada, ambigüitat, la regulació estatutària de la vegueria no acaba de passar pel sedàs de la STC 31/2010, que condiona la constitucionalitat dels articles 90 i 91 EAC al fet que siguin interpretats en determinats termes, interpretacions que en el cas dels apartats 3 i 4 de l'article 91 esdevenen incompatibles entre si.

Els fonaments 40 i 41 miren de reconduir l'ambigüitat de la regulació estatutària a dues grans opcions de regulació futura de la vegueria: la d'esdevenir ens local propi de Catalunya, addicional a la província, per una banda, o la d'assumir la funció de govern local que la Constitució atribueix a la província, per una altra.

En el primer cas, seria plenament adequat a la Constitució l'article 91.4 EAC, segons el qual «la creació, la modificació i la supressió, i també el desplegament del règim jurídic de les vegueries, són regulats per llei del Parlament». En canvi, no ho seria l'article 91.3, segons el qual «els consells de vegueria substitueixen les diputacions».

En la segona interpretació, en canvi, que la vegueria assumeixi el paper de govern local de la província, de manera que els consells de vegueria substituïxin les diputacions provincials, l'article 91.3 EAC resultaria plenament adequat a la Constitució, en el benentès que la substitució de les diputacions pels consells de vegueria es refereix a un simple canvi de denominació, però no ho seria la primera part de l'article 91.4, ja que si la vegueria assumeix la funció constitucional de govern local de la província, la seva regulació «és indisponible pel legislador autonòmic».¹

En definitiva, encara que no es recull expressament en aquests termes en la decisió de la STC, la interpretació establerta pel fonament 41 porta al fet que resulti inevitablement inconstitucional o bé l'article 91.3 EAC, o bé la primera part del 91.4, segons quina sigui l'opció legal d'institucionalització i regulació de les vegueries.

Arran d'aquesta Sentència les principals opcions d'institucionalització de les vegueries en tant que ens locals són les següents.

En primer lloc, limitar que els consells de vegueria substituïxin nominalment les diputacions provincials. Segons la STC, aquesta opció no planteja cap problema de constitucionalitat si les vegueries coincideixen territorialment amb les quatre províncies actuals. En aquest cas es frustraria la idea d'organitzar Catalunya en sis o set vegueries, i caldria fer marxa enrere al procés que, des de fa anys, s'està duent a terme d'organitzar els serveis de la Generalitat en el territori en set vegueries o demarcacions.

Per evitar aquesta frustració, i poder instituir una organització basada en sis o set vegueries, els consells de les quals substituïssin vàlidament les diputacions provincials, la solució a què implícitament ens porta la STC és a promoure la modificació per llei orgànica de la divisió provincial de Catalunya, de manera que aquesta coincideixi amb el mapa de les vegueries. Les conseqüències electorals i de multiplicació d'instàncies territorials judicials poden frenar la viabilitat d'aquesta opció.

1. Per cert, en aquest punt, l'antepenúltim paràgraf del fonament 41 s'excedeix en limitar les competències autonòmiques de règim local, ja que sembla projectar a tot el règim jurídic de les diputacions la funció reservada en exclusiva a les lleis orgàniques per modificar els límits provincials. Aquest excés només es pot entendre com un lapsus, que deixa vigent la possibilitat que en la creació, modificació, supressió i desplegament del règim jurídic de les províncies, en tant que ens locals, i de les vegueries que eventualment les substituïxen, s'aplicaria la regla de la competència compartida entre bases estatals i desenvolupament autonòmic, i es limita la indisponibilitat total del legislador autonòmic a l'alteració dels límits provincials.

Es pot explorar una tercera via, que no sembla exclosa expressament per la STC: que sense alterar el nombre de províncies (com a molt modificant parcialment per llei orgànica algun dels seus límits), la Generalitat pugui instituir una organització en sis o set vegueries, els límits de les quals coincideixin, en tot cas, amb els exteriors de les províncies, i siguin la legislació bàsica de règim local i l'orgànica del règim electoral les que donin cobertura a la possibilitat que la dimensió de govern local de la província pugui ser atribuïda per la Generalitat a les vegueries, tot i que en alguns casos això pugui comportar que la dimensió d'ens local d'una província correspongui a la suma de dues vegueries.